



N° 2857

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

## 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 2011** (n° 2824),

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
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>CHAPITRE I.- LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</b> .....	13
<b>I.- L'OBJECTIF N° 1 « RÉUSSIR LA FUSION » EN PASSE D'ÊTRE RÉALISÉ</b> .....	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 : des intentions aux réalisations.</i> .....	13
<i>c) Des indicateurs de fusion comblés, presque périmés.</i> .....	16
<i>d) Le document d'orientations stratégiques : un objet non identifié mais une opération instructive.</i> .....	17
<b>II.- LES MOYENS EN PERSONNEL</b> .....	18
<b>A.- LE PROGRAMME 156 COMPRIME SON PLAFOND D'EMPLOIS ET SES BESOINS DE CRÉDIT DE TITRE 2 – EST-CE POSSIBLE ?</b> .....	18
<i>a) Le plafond d'emplois, à périmètre constant, diminue de 2 % en 2011 : une machine infernale aux dépens de la catégorie C.</i> .....	18
<i>b) La programmation pluri-annuelle 2011-2013 du programme 156 est-elle raisonnablement tenable ?</i> .....	20
<i>c) La demande de crédits de titre 2 pour 2011 est-elle suffisante ?</i> .....	22
<i>d) La DGFIP se surpasse encore dans l'application de la règle du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite.</i> .....	22
<i>e) Les taux de contribution au CAS Pensions font augmenter les crédits de personnel pour 2011 de ... 2,27 % alors que l'ensemble des rémunérations stagne à + 0,19 %.</i> .....	23
<i>f) Les éléments de la rémunération d'activités 2011</i> .....	24
<b>B.- LA POURSUITE DES GROS CHANTIERS D'HARMONISATION DES STATUTS, DES RÈGLES DE GESTION ET DES RÉGIMES INDEMNITAIRES</b> .....	26
<i>a) Première étape : la fusion des statuts.</i> .....	26
<i>b) Le processus d'harmonisation indemnitaire en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 est prévu sur trois ans et sera suivi d'une opération de refonte.</i> .....	26
<i>c) La rémunération à la performance pour les cadres supérieurs : la prime de fonctions et de résultats (PFR)</i> .....	27
<i>d) L'intéressement collectif : une habitude</i> .....	28
<i>e) Les efforts pour les travailleurs handicapés se concrétisent peu à peu</i> .....	28

<b>III.– LES CHANTIERS INFORMATIQUES .....</b>	<b>29</b>
A.– COPERNIC : L'ACHÈVEMENT DISCRET D'UN PROJET DE LONGUE HALEINE.....	30
B.– LE PROGICIEL CHORUS MOBILISE LES AGENTS DE LA DGFIP .....	31
C.– LA DÉMATÉRIALISATION PREND LE PAS SUR LE DÉPLOIEMENT D'HÉLIOS.....	32
D.– SIRHIUS : CONCEPTION EN COURS MAIS DÉPLOIEMENT LOINTAIN. ....	33
<b>IV.– LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE : PASSER DES INTENTIONS À LA PRATIQUE .....</b>	<b>34</b>
1.– À l'international : une prise de conscience .....	34
a) <i>La lutte contre les paradis fiscaux.....</i>	34
b) <i>La lutte contre le secret bancaire .....</i>	37
2.– En France, un activisme foisonnant à concrétiser.....	38
a) <i>Dispositions et dispositifs .....</i>	38
b) <i>Mais qu'en est-il dans les services de contrôle fiscal ? .....</i>	43
c) <i>Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale : on ne renforce plus, on assure. ...</i>	47
<b>V.– LA DEMANDE DE CRÉDITS 2011 DU PROGRAMME 156 FRÔLE LE ZÉRO VOLUME EN EUROS COURANTS ET DIMINUE EN EUROS CONSTANTS. ....</b>	<b>48</b>
A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ .....	51
1.– La performance de la filière fiscalité : des indicateurs resserrés .....	52
2.– Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises .....	53
3.– Action 02 : Fiscalité des PME.....	55
a) <i>Toutes les fonctions supportent des réductions d'effectif y compris le contrôle fiscal. ....</i>	55
b) <i>Les principales dépenses de fonctionnement sont informatiques. ....</i>	56
4.– Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale .....	58
a) <i>La fiscalité des particuliers reste le vecteur principal de la réduction des effectifs du programme 156. ....</i>	58
b) <i>Malgré les progrès de la dématérialisation les prévisions de dépenses d'affranchissement restent soutenues. ....</i>	59
c) <i>La disparition du certificat électronique facilite la dématérialisation des déclarations de revenus des particuliers. ....</i>	60
B.– LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE : UNE ORIENTATION 2011 VERS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	60
1.– Les objectifs de la filière gestion publique .....	61
a) <i>Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable.....</i>	61
b) <i>Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : une performance modulable .....</i>	62
c) <i>Objectif n° 8 : Un « nouveau » renouvellement du suivi de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local .....</i>	62
d) <i>Objectif n° 10 : Le suivi de la politique immobilière de l'État doit-il être pris en charge par le programme 156 ? .....</i>	63

2.– Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité .....	64
3.– Action 07 : Gestion financière du secteur public local : le caractère informatique des dépenses s'accroît. ....	66
4.– Action 08 : La Gestion des fonds déposés .....	68
C.– L'ACTION 06 : UN CHEMINEMENT PERSEVÉRANT POUR UNE REFORME DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES RETRAITES.....	68
<i>a) Les crédits</i> .....	70
<i>b) Un indicateur unique appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite</i> .....	71
D.– L'ACTION SOUTIEN A PERDU DU POIDS.....	72
<i>a) Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation.</i> ....	72
<i>b) La sous-action Soutien Copernic se finance par reports de crédits</i> .....	73
<i>c) Les crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic concentrent 80 % du titre 3 du programme 156.</i> .....	74
<i>d) les crédits d'investissement de la sous-action Soutien autre que Copernic</i> .....	75
<b>CHAPITRE II.– LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> .....	77
<b>I.– LA PRÉOCCUPATION DU PROGRAMME 302 EN 2011 : SAUVEGARDER LES MOYENS OPÉRATIONNELS</b> .....	77
A.– LES PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 302 EN 2011.....	80
<i>a) Présentation de la demande de crédits.</i> .....	80
<i>b) Structure prévisionnelle de la dépense sur l'exercice 2011.</i> .....	83
<i>c) Les fonds de concours et attributions de produits en 2011.</i> .....	84
<i>d) Les prévisions pluri-annuelles 2011-2013.</i> .....	84
B.– UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES COMPTÉE .....	85
1.– L'achèvement de la réforme de l'ensemble des structures de la DGDDI va rendre la poursuite de la réduction des effectifs plus délicate.....	88
<i>a) Les éléments 2011 des rémunérations</i> .....	88
<i>b) Les éléments de rémunérations liés au mérite</i> .....	89
<i>c) Le compte épargne-temps se développe</i> .....	90
2.– La politique des ressources humaines : décloisonner les activités lors du processus de formation .....	90
<b>II.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN</b> .....	91
A.– LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIÉS AUX ÉCHANGES SE RATIONALISE ET SE CONCENTRE .....	93
1.– La contrefaçon.....	93
<i>a) Le fléau de la contrefaçon</i> .....	93
<i>b) La DGDDI adapte ses méthodes de contrôle et communique sélectivement.</i> .....	94

c) <i>Un double dispositif juridique</i> .....	94
2.– Les jeux en ligne comme la grande fraude douanière sont désormais cernés par les Cyberdouaniers .....	95
<b>B.– COOPÉRATION ET RENSEIGNEMENT : DES MAÎTRES MOTS</b> .....	97
1.– Les actions de coopération pour assurer la sécurité sanitaire et alimentaire .....	97
a) <i>Le cadre de la coopération entre la DGDDI, la DGCCRF et la DGAL</i> .....	97
b) <i>Sécurité alimentaire et protection de la santé publique</i> .....	98
c) <i>La coopération avec le service commun des laboratoires (SCL)</i> .....	99
d) <i>La coordination des contrôles en matière vitivinicole</i> .....	99
2.– Les autres coopérations nationales .....	100
3.– Une participation soutenue à la coopération européenne et internationale .....	101
<b>C.– UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER</b> .....	102
a) <i>Un expert européen de lutte contre la pollution maritime</i> .....	102
b) <i>Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime</i> .....	103
c) <i>La sécurité du territoire et le contrôle des passages frontaliers</i> .....	103
<b>D.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES</b> .....	104
a) <i>Des indicateurs de lutte contre les fraudes peu ambitieux mais dont les résultats sont classés parmi les meilleurs par l'OMD</i> .....	104
b) <i>Une meilleure efficacité des unités opérationnelles avec des effectifs en baisse : l'application « Mathieu 3 »</i> .....	105
c) <i>Un écrêtement bienvenu des cibles de l'indicateur relatif aux résultats des enquêtes</i> .....	106
d) <i>Un indicateur qui associe le dédouanement et la surveillance</i> .....	107
<b>III.– LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES PASSERAIT-ELLE APRÈS LES QUESTIONS FISCALES ?</b> .....	107
A.– LA MISSION COMMERCIALE DE LA DGDDI SUPPORTE L'ESSENTIEL DES RÉDUCTIONS DES EFFECTIFS ET RÉALISE DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES D'INTERVENTION. ....	108
B.– LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT NE SUFFIT PAS À LA RECONQUÊTE DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS .....	109
1.– Les services de la douane française ne sont pas des services logistiques .....	109
a) <i>La mission Grandes Entreprises (MGE)</i> .....	110
b) <i>L'obligation de déclaration à vocation sécuritaire sera obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (où le statut d'OEA devient un label de qualité, mais ne règle pas tout)</i> .....	112
2.– L'adaptation du dédouanement aux exigences communautaires passe par l'application DELT@.....	114
a) <i>L'application de dédouanement en ligne DELT@ prépare les échéances du programme @-Customs</i> .....	114
b) <i>Le portail ProDou@ne connaît un réel succès</i> .....	116
3.– Le plan « Douane 2013 » et @ Customs, menacés de reculer ... à l'horizon 2020 ?..	117
4.– Un nouvel indicateur enrichit le suivi de l'activité de dédouanement.....	119

C.– L'APPUI AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES .....	120
1.– Les Pôles d'action économique : les pédagogues de la modernisation du dédouanement s'occupent des PME .....	120
2.– Le NCVI permettra la dématérialisation d'une partie des documents de la filière vitivinicole .....	120
3.– Les mesures de soutien aux débitants de tabac en légère baisse.....	121
a) <i>Le « contrat d'avenir » 2008-2011 en faveur des débitants de tabac .....</i>	121
b) <i>Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débitants de tabac .....</i>	122
c) <i>Le dispositif de secours financier – une dépense d'intervention à caractère social .....</i>	123
<b>IV.– LE RAPPEL DU VOLET ADMINISTRATION FISCALE DE LA DGDDI .....</b>	<b>123</b>
a) <i>La nouvelle action 07 Perception des droits et taxes .....</i>	123
b) <i>La maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes. ....</i>	124
<b>COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 2 NOVEMBRE À 9 HEURES .....</b>	<b>125</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>147</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 100 % des réponses relatives au programme 156 et au programme 302 étaient parvenues, dont environ 90 % le dernier jour alors même que les commissions élargies commençaient à l'Assemblée nationale.

Le Rapporteur spécial a pris soin, comme chaque année, d'adresser au Gouvernement son questionnaire dans les délais les plus brefs en dépit de la date très tardive du débat d'orientation des finances publiques. Il a pu constater que cet effort était sans effet sur la date de retour des réponses au questionnaire.

Il convient de rappeler que la date du 10 octobre est une dernière limite : les volumes des dotations comprises dans les programmes 156 et 302 supposent que les réponses, pour être exploitables, parviennent au Parlement de façon régulière à partir du mois de septembre. En l'état, l'information du Parlement, dans le champ du présent rapport spécial, ne peut pas être considérée comme convenablement assurée.



## 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 2011 s'élève à **8,46 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,45 milliards en crédits de paiement (CP)**. Elle correspond, en euros courants, à une augmentation des AE de 0,89 % et de 0,78 % des CP. En euros constants, sur la base d'une inflation de 1,5 %, cette demande de crédits diminue respectivement de 0,6 % et de 0,72 %. Le principe du zéro volume est respecté. **Toutefois, la question d'une estimation suffisante des demandes budgétaires sur les crédits de personnel (titre 2) est sérieusement posée.** En 2009, l'équilibre n'avait été atteint que par une pirouette comptable (réduction sur un mois du taux de contribution employeur au CAS Pensions). Des tensions existent pour la fin de l'exercice 2010. En 2011, plusieurs paramètres peuvent augmenter les besoins : de moindres départs en retraite, un effet des mesures catégorielles et du GVT, une augmentation du point de la fonction publique gelé depuis juillet 2010, etc. Or, la DGFIP ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour faire face. Le schéma budgétaire triennal 2011-2013 étant construit sur des bases identiques, est-ce raisonnable ?

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2010	Autorisations d'engagement pour 2011	%	Crédits de paiements LFI 2010	Crédits de paiements pour 2009	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 390 159 466	8 465 195 480	+0,89	8 385 919 387	8 451 957 096	+0,78

Les **crédits de personnel**, qui représentent 82,5 % de l'ensemble des crédits de ce programme, augmentent de 2,27 %. **Le plafond d'emplois du programme pour 2011 diminue de 2 % par rapport à 2010 et enregistre une réduction de 2 372 ETPT.**

**Ce programme contribue largement à la réduction des effectifs du budget général de l'État, à hauteur de 7,5 % alors qu'il ne mobilise que 6 % des effectifs totaux.** La politique du non remplacement d'un départ sur 2 à la retraite est mieux que respectée. En 2011, les personnels de la catégorie C supportent à hauteur de 144 % cet effort. **La catégorie C a perdu plus de 20 % de ses effectifs depuis 2006 : - 11 953 ETPT** qui sont loin d'avoir bénéficié d'une promotion inter-catégorielle. **Sur la même période, la catégorie A+ a crû de 47 % (+ 901 ETPT).** L'impact financier de la réduction des effectifs sur les crédits de personnel est absorbé par l'augmentation du taux de la cotisation au CAS *Pensions*, la rémunération de l'encadrement et le coût salarial de la création de la DGFIP.

**La demande de crédits de fonctionnement diminue de 4,2 % en AE et de 5,9 % en CP.** Les dépenses de fonctionnement informatiques pour 2011 sont provisionnées à la hausse pour 223,85 millions d'euros en AE et 230,28 millions en CP ; elles représentent environ 20 % de l'ensemble des CP hors charges de personnel.

Les **dépenses d'investissement** diminuent de 12,7 % en AE (171 millions d'euros) et de 4,5 % en CP (189,2 millions d'euros) mais elles ne représentent que 12 % de l'ensemble des dépenses hors titre II. Elles sont inscrites à hauteur de 93 % sur la seule action *Soutien*, au sein de laquelle les investissements immobiliers, liés à la mise en place des locaux DGFIP, sont estimés à plus de 64 millions d'euros. Répartis sur l'ensemble du programme, les investissements informatiques s'élèvent à 58,87 millions d'euros en AE et 62,42 millions en CP. Toutefois, le financement du **programme Copernic** se fait désormais par reports de crédits (55 millions d'euros).

L'objectif qui suit le niveau de réalisation des **directions locales unifiées (DLU)** et les **services des impôts des particuliers (SIP)** de la DGFIP, qui matérialisent le guichet fiscal unique, a déjà perdu de son intérêt compte tenu de la progression du processus de fusion. Par ailleurs, l'harmonisation des régimes indemnitaires est en cours d'application, la refonte des statuts est prête pour une entrée en vigueur à l'automne 2011.

En 2011, la DGFIP se trouvera engagée « *in live* » dans le démarrage du volet dépense du système d'information financière de l'État CHORUS. Cette opération capitale mobilise un nombre non négligeable d'agents en transferts entrants.

La performance de l'ensemble du programme (qui adapte de nouveau certains de ses indicateurs) n'appelle pas de commentaires si ce n'est une nécessaire actualisation de l'indicateur 1.3 mesurant l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales et l'apparition, peu adaptée dans le programme 156, d'un objectif de suivi de la politique immobilière de l'État.

Par contre, toutes les interrogations du Rapporteur spécial au sujet de la sanctuarisation des effectifs du **contrôle fiscal**, de la pertinence qualitative des indicateurs, de la volonté et des moyens de la mise en œuvre des dispositifs juridiques améliorant la lutte contre la fraude et l'évasion internationales, persistent.

## II.- *Facilitation et sécurisation des échanges*

Pour 2011, le total des crédits du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à **1 606 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1 607 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), ce qui correspond en euros courants à une infime augmentation (respectivement + 0,52 % et + 0,83 %) c'est-à-dire, en euros constants, compte tenu du niveau prévisionnel de l'inflation, une diminution. L'évaluation des fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme est de 4 millions d'euros.

Le programme 302 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 - auxquelles est désormais rattaché le recouvrement de la fiscalité indirecte dans une nouvelle action 07 - *Perception des droits et taxes*.

Action	Autorisations d'engagement LFI 2010	Autorisations d'engagement pour 2011	%	Crédits de paiements LFI 2010	Crédits de paiements pour 2011	%
<b>Action n° 1 –</b> Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises <b>et lutte contre la grande fraude douanière (retraitée)</b>	428 755 889	<b>438 755 117</b>	+ 2,3	429 154 755	<b>439 593 117</b>	+ 2,4
<b>Action n° 3 –</b> Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	174 224 959	<b>170 238 672</b>	- 2,29	166 232 070	<b>173 876 611</b>	+ 4,6
<b>Action n° 4 –</b> Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	240 865 119	<b>241 535 428</b>	+ 0,28	243 597 166	<b>242 535 428</b>	- 0,43
<b>Action n° 5 –</b> <i>Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</i>	426 513 564	<b>414 265 603</b>	- 2,87	427 421 728	<b>414 266 603</b>	- 3,1
<b>Action n° 6 –</b> Soutien des services opérationnels	272 632 985	<b>284 398 233</b>	+ 4,3	273 341 991	<b>280 698 233</b>	+ 2,7
<b>Action n° 7 –</b> Perception des droits et taxes ( <i>nouveau</i> )	54 775 549	<b>56 874 089</b>	+ 3,83	54 775 549	<b>56 874 089</b>	+ 3,83
<b>Totaux</b>	<b>1 597 768 065</b>	<b>1 606 067 142</b>	<b>+ 0,52</b>	<b>1 594 523 259</b>	<b>1 607 843 081</b>	<b>+ 0,83</b>

Les **crédits de personnel**, figurant au titre 2, représentent, à périmètre constant, 68 % des crédits du programme. Leur augmentation en euros courants, limitée à 1,59 %, est imputable à la hausse de plus de trois points du taux de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Le programme mobilisera en 2011 17 435 ETPT. Son plafond d'autorisations d'emplois, à périmètre constant, diminue de 361 unités ETPT. Le taux de non remplacement des départs à la retraite atteint 60,8% des ETP et affecte principalement les missions de dédouanement. 43,4 % des agents de la DGDDI appartiennent à la catégorie B.

Les **dépenses de fonctionnement** (144,35 millions en AE et 140,67 millions en CP) diminuent, imperceptiblement en AE et de 2,7 % en CP, malgré une augmentation des loyers budgétaires.

La demande de **crédits d'investissement** augmente de + 6,6 % en AE et de + 28,6% en CP ; ils sont destinés à la poursuite du renouvellement et de la modernisation du dispositif aéronaval (19,87 millions d'euros en AE et 26,2 millions en CP pour le seul parc aérien), à la poursuite des investissements informatiques et des investissements immobiliers (11,89 millions d'euros en AE chacun).

S'agissant des **actions n° 1 et n° 3**, 86 % de leurs dépenses prévisionnelles sont destinées à la rémunération des 8 854 ETPT (soit 50,7 % 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.

Les **actions n° 4 et n° 5** engrangent les gains de productivité liés à la dématérialisation des opérations de dédouanement via l'application DELT@; elles peuvent ainsi supporter 86 % de la réduction des effectifs. Après la généralisation de l'immatriculation européenne EORI, les deux amendements sûreté et sécurité ICS et ECS entreront totalement en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, malgré le probable report du calendrier du programme informatique européen @CUSTOMS qui met en œuvre le code des douanes européen dématérialisé et contribue à l'intégration douanière européenne prévue par le plan « Douanes 2013 ».

Les **dépenses d'intervention** en faveur des débitants de tabac de l'**action n° 5** diminuent de 4 % (296,5 millions d'euros).

La mesure de la performance du programme 302 est enrichie et précisée par un indicateur écrêté de suivi des résultats des enquêtes et par un indicateur de suivi de la dématérialisation de tous les documents nécessaires au dédouanement.

Malgré un **pilotage budgétaire rigoureux**, l'exécution des dépenses, tant de titre 2 que sur les autres titres, est rendue difficile soit par l'adoption de mesures nouvelles, soit par des annulations de crédits imprévues. Tous les efforts de la DGDDI sont portés sur la sauvegarde des moyens opérationnels, mais il est évident que le responsable de programme comme les responsables de BOP ne disposent d'aucune liberté ou marge de gestion. La DGDDI achève la restructuration de l'ensemble de ses missions (en 2011 fin de la restructuration des équipes commerciales et de support) et les « niches » de productivité seront de plus en plus rares.

Le Rapporteur spécial signale que le Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, a censuré le 22 septembre 2010 la **retenue douanière** (garde à vue douanière) prévue par l'article 323 du code des douanes. Cette disposition permettait à la douane en cas de flagrant délit, de placer des prévenus en retenue pendant 48 heures notamment dans le cadre de délits de contrefaçon et de trafic de stupéfiants. Moins fréquentes que les gardes à vue (350 par an environ), elles sont considérées comme plus liberticides. La retenue douanière sera effectivement abrogée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011.



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

### **I.- L'OBJECTIF N° 1 « RÉUSSIR LA FUSION » EN PASSE D'ÊTRE RÉALISÉ**

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

*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) lancée en 2007 vise à remettre profondément en cause les politiques publiques pour les rénover en recherchant les gains de productivité. Le quatrième rapport d'étape est paru en juin 2010. La mise en place de la DGFIP a été inscrite dans le volet des réformes de l'État permettant une amélioration concrète des services rendus aux citoyens et aux entreprises. Elle est toutefois indépendante du processus de réforme de l'administration territoriale de l'État.

La responsabilité de la conduite des RGPP et de la modernisation de l'État a été confiée au nouveau ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, M. François Baroin, par décret du 2 avril 2010 n° 2010-353.

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. Tous les indicateurs d'avancement des axes et des objectifs prioritaires concernant la DGFIP sont au « feu vert ».

*b) Les modalités de la création de la DGFIP : des intentions aux réalisations.*

Après la détermination des trois filières organisant l'architecture de la DGFIP et la nomination de leur directeur respectif, la création par fusion de la DGFIP a été opérée par le haut, en constituant dès juin 2008 une administration centrale.

La généralisation de la fusion dans les services déconcentrés et le réseau a été conduite méthodiquement en procédant à des expérimentations sous observation.

Ainsi, huit **directions locales unifiées** (DLU) étaient en cours de constitution fin 2008. Les premiers responsables de ces unités ont été nommés en juillet 2009 après la constitution du corps des **administrateurs des finances publiques** et la définition des missions des directions régionales et directions départementales des finances publiques. Le processus s'est progressivement accéléré au cours de l'année 2009 et a encore été amplifié en 2010. La Direction générale des Finances publiques table pour la fin de cette année sur l'installation de 85 directions locales unifiées (départementales ou régionales) sur 100.

Le processus de mise en place des services des Impôts des particuliers (SIP) a été identique : préfiguration et expérimentation, puis accélération de la vague d'ouvertures de SIP. Si à fin 2009, la DGFIP comptait un tiers de SIP mis en place, elle espère atteindre 600 SIP à fin 2010 sur 700/705 unités prévues. Parallèlement, la nomination des responsables de ces nouvelles structures a également été accélérée : 8 responsables sur 10 ayant été désignés.

Le nombre de trésoreries est tombé à 2 894, sachant qu'un tiers d'entre elles sont spécialisées soit dans le secteur du recouvrement (23 %), soit dans le domaine de la gestion du secteur public local (77 %). Dans les localités sans centre des impôts, les trésoreries seront chargées de l'accueil du public, dit **accueil fiscal de proximité**, voire seront intégrées dans des « maisons de service public » qui offriront un « bouquet » de services.

On rappellera que le directeur général des Finances publiques avait indiqué <sup>(1)</sup> 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 »** Mais s'agit-il d'une économie annuelle ou générale ? En tout état de cause, effectivement, le PAP 2011 du programme 156 comme le PAP 2010 prévoit la suppression de plus de 2 300 ETPT.

La direction générale de la DGFIP aurait souhaité accentuer le mouvement général de fusion pour les DLU comme pour les SIP, mais elle est confrontée à **différentes problématiques immobilières** (locaux à définir, travaux d'aménagement à réaliser, voire financement).

La mise en place de nouvelles structures dans de nouveaux espaces ou dans des espaces réaménagés (la question de l'ergonomie) n'a pas empêché des difficultés dans la mise en place des accueils du public, en dépit du fonctionnement d'une cellule nationale d'écoute sur les SIP destinée aux cadres en questionnement. Et la pauvreté <sup>(2)</sup> de certains accueils des particuliers a provoqué de fortes tensions sur le terrain.

---

(1) Acteurs publics mai 2009.

(2) File d'attente, manque de confidentialité, confinement, difficultés liées à la nouvelle polyvalence demandée aux agents.

### Les directions locales unifiées de la DGFIP

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 sensiblement 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 ;

- 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.

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.

L'un des chantiers sociaux de la création de la DGFIP a été la fusion des statuts. Les nouveaux statuts des agents de la DGFIP ont été publiés en août dernier mais entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011 <sup>(1)</sup>.

Le second chantier est celui de l'harmonisation des règles de gestion qui conditionnent le parcours professionnel, les affectations et les mutations des agents. Après concertation les nouvelles règles vont chercher à retenir les plus avantageuses du corpus de l'ex DGI ou de l'ex DGCP. Ces nouvelles règles, encore en discussion, entreront également en vigueur en septembre 2011, concomitamment aux élections professionnelles (reportées à l'automne 2011) et des périodes transitoires ont été prévues notamment dans le domaine des mutations.

---

(1) Le Nouvel espace statutaire (NES) s'applique aux agents de la catégorie B de la DGFIP depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

Ces calendriers sont une nouvelle preuve de la volonté de la DGFIP de procéder de manière pragmatique, quitte à prendre son temps.

Le succès des réorganisations administratives d'ampleur, en soi opérations délicates, repose sur l'adhésion de tous les agents concernés <sup>(1)</sup>. Ainsi, **la création d'une culture commune à la DGFIP** a été analysée et identifiée comme un enjeu majeur de réussite de la fusion. Elle s'adossera sur le Document d'Orientations stratégiques (DOS) de la DGFIP (cf. infra).

*c) Des indicateurs de fusion comblés, presque périmés.*

Respectant la recommandation de la Cour des comptes de créer un indicateur de grande réforme, le PAP 2009 du programme 156 avait intégré un objectif chargé de suivre l'état d'avancement de la fusion à l'horizon 2012.

Cet objectif est composé de trois indicateurs qui suivent le niveau de déploiement du guichet fiscal unifié (1.1), le nombre de directions locales des finances publiques créées (1.2) et l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales (1.3).

Les indicateurs 1.1 et 1.2 ont déjà perdu beaucoup de leur intérêt.

**L'indicateur 1.3** mesure l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales. Celle-ci est perçue comme effective si 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.

**Le Rapporteur spécial fait remarquer que la réforme de la taxe professionnelle ayant été votée, les bases prises en compte dans cet indicateur ne sont plus pertinentes et que la DGFIP se doit désormais de fournir des données adaptées aux besoins réels des collectivités territoriales.**

La réalisation des objectifs de cet indicateur sera, avant tout, rendue possible par les évolutions informatiques. La cible de 75 %, pour 2010, a été révisée à la hausse après les bons résultats de l'exercice 2009. Elle est portée à 90 % en 2011.

---

(1) 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 ».

Le Rapporteur spécial regrette qu'une sous-action budgétaire « *Moyens pour réussir la fusion* » n'ait pas, parallèlement, été créée pour suivre les surcoûts (transitoires mais préalables à la réalisation d'économies d'échelle ou définitifs), par exemple sur les charges de personnel, la communication, les dépenses mobilières et immobilières. De même pour des indicateurs sociaux.

*d) Le document d'orientations stratégiques : un objet non identifié mais une opération instructive.*

L'existence d'une programmation budgétaire pluri-annuelle par mission et par programme pour la période 2009-2011 a « toisé » les contours budgétaire et de la masse salariale de la DGFIP qui, de ce fait, n'a pas jugé utile de concevoir un nouveau contrat pluri-annuel de performance (CPP) bien que la direction générale des Impôts et le Trésor public en aient été les premiers instigateurs. Le CPP permettait de décliner un catalogue précis et raisonné d'objectifs et d'indicateurs au regard de moyens financiers qui étaient garantis par la direction du Budget.

À défaut, la direction générale de la DGFIP a lancé depuis début 2009 une opération « **Document d'orientations stratégiques** » (DOS) chargé de fixer des caps à usage interne et élaboré dans une perspective fédératrice. Si ce DOS fait à certains l'effet d'un « objet non identifié », le mérite de cette opération aura été sans doute de consulter et d'écouter sur le terrain, « dans les ateliers » les agents de la DGFIP. Il a servi de support à des débats qualifiés de très riches, certains ayant été mouvementés.

Ces débats autour d'une première version du DOS <sup>(1)</sup>, très suivis, ont permis à la direction générale de la DGFIP une prise de conscience de l'état d'esprit des agents des finances publiques. Deux aspects ont particulièrement été saillants :

– la nécessité **d'atténuer le management et la gestion par indicateurs**. Si la tension générée sur les agents comme sur les responsables locaux a eu des effets jugés bénéfiques, tout comme les comparaisons entre structures, une **approche qualitative doit désormais être retrouvée**.

– la nécessité d'apporter des **améliorations pratiques** dans l'utilisation par les agents des différentes **applications informatiques**.

Il est également ressorti que les fonctions patrimoniales devaient être examinées pour les faire évoluer.

---

(1) Un « schéma général » avait été transmis en juillet 2009 aux organisations syndicales (ainsi qu'au Rapporteur spécial) puis a été communiqué à tous les agents.

À l'issue de ces consultations du personnel, le directeur général de la DGFIP a décidé de mettre en place des groupes d'expression métiers (GEM) ouverts à tous les agents dans lesquels ceux-ci pourront suggérer des améliorations à apporter aux difficultés, obstacles, etc. qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leurs tâches.

La version finale de DOS a été diffusée en interne en juin 2010.

Enfin, élément symbolique de l'avancement de la fusion et la consolidation des fondements de la DGFIP, la **création de l'École nationale des finances publiques** a été annoncée fin août 2010. Elle est chargée des concours et sélections internes, de tout type de formation professionnelle tout en assurant des fonctions de documentation. Elle regroupe l'École nationale du Trésor Public et les différents centres et établissements de formation.

## II.- LES MOYENS EN PERSONNEL

La DGFIP est en train d'achever une opération délicate : la fusion de deux grandes directions administratives, mais le fonctionnement en flux tendus tant au niveau des agents que des crédits rend plus difficile l'opération.

S'il semble que des gains de productivité soient encore possibles sur des fonctions support, back office ou des niches en procédant à des actions de reengineering de chaînes métiers éventuellement accompagnées d'évolution réglementaire, la suppression annuelle, systématique, de 2 500 ETPT commence à poser problème.

Pour le Rapporteur spécial, la DGFIP doit se préoccuper des conditions de travail et du climat interne pour éviter de créer un syndrome France Télécom.

### A.- LE PROGRAMME 156 COMPRISE SON PLAFOND D'EMPLOIS ET SES BESOINS DE CRÉDIT DE TITRE 2 – EST-CE POSSIBLE ?

*a) Le plafond d'emplois, à périmètre constant, diminue de 2 % en 2011 : une machine infernale aux dépens de la catégorie C.*

Depuis l'exercice 2006, la réduction du nombre des agents des Impôts et du Trésor public est impressionnante par sa régularité et par son volume : en six ans d'environ 11 100 postes ETPT<sup>(1)</sup> auront été supprimés. Pour l'année 2011, l'effort demandé porte sur -2 372 unités et la **réduction des effectifs est concentrée sur la seule catégorie C**. Cette réduction est légèrement inférieure à celle enregistrée en 2010 (-2 432 ETPT), mais son poids en valeur absolue reste identique.

---

(1) 11 100 environ compte tenu du transfert en 2011 de l'action 04 vers le programme 302.

ÉVOLUTION DES ETPT DU PROGRAMME 156 PAR CATÉGORIE DEPUIS 2006

Catégorie d'emplois	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009	ETPT LFI 2010*	ETPT demandés pour 2011	Variation 2010/2011
Catégorie A+	1 921	2 512	2 619	2 702	2 740	2 822	+ 82
Catégorie A	28 311	27 772	27 677	27 716	27 845	28 363	+ 518
Catégorie B	48 494	42 488	42 524	42 864	41 346	41 793	+ 447
Catégorie C	57 759	55 202	52 772	50 021	49 225	45 806	- 3 419
<b>Total</b>	<b>130 505</b>	<b>127 974</b>	<b>125 270</b>	<b>123 303</b>	<b>121 156</b>	<b>118 784</b>	<b>- 2 372</b>

*Les données ETPT 2010 ont été retraitées et tiennent effectivement compte du transfert de l'action 04 sur le programme 302, soit 667 ETPT dont 249 ETPT C et 250 ETPT B.*

L'effet vertigineux de cette diminution incessante des effectifs est renforcé la perspective annoncée de poursuivre cette démarche sur les trois années à venir afin de parvenir à une suppression de 100 000 postes sur la période 2011-2013. Des efforts seront encore exigés de la DGFIP, mais où pourra-t-elle le faire porter et aura-t-elle le temps d'enregistrer de nouveaux gains de productivité ?

Depuis 2006, **la croissance de la catégorie A+ de plus d'environ 47 % contraste avec la réduction de plus de 20 % de la catégorie C.** Les gains de productivité dont témoigne ce mouvement régulier de réduction des effectifs du programme ont libéré des agents de la catégorie C mais ont suscité la création de postes de catégorie A+, sans doute liées au dimensionnement des nouvelles structures qui modifie l'étendue des responsabilités. Le niveau de rémunération des agents A+ n'a pas, en parallèle, conduit à une réduction des dépenses de personnel.

La DGFIP est devenue une administration moins nombreuse, sans doute plus compétente, mais pas moins « coûteuse ».

**Le Rapporteur spécial souligne que cette réduction des effectifs qui portera en 2011 sur la seule catégorie C et son impact sur le schéma d'emplois vont permettre une économie estimée à 122,2 millions d'euros. L'engagement présidentiel de retour de 50 % des économies induites par le non remplacement d'un départ sur deux à la retraite sous la forme de mesures catégorielles est maintenu<sup>(1)</sup>. Plus de 60 millions d'euros devraient ainsi revenir aux agents, mais à quels agents et pour quelles fonctions?**

Le PAP 2011 présente, sans doute pour modérer cette impression, un ratio des effectifs gestionnaires ETP sur les effectifs gérés ETP. Calculé sur la base des données d'exécution de l'exercice 2009, il serait de 1,91 % mais reste obscur sur ses termes<sup>(2)</sup>.

(1) Cf. Dossier de présentation du PLF 2011 – Les grandes lignes pour 2011 – Les effectifs et la politique salariale de l'État.

(2) Tous les ETPT A+ sont-ils gestionnaires, des ETPT B ne le sont-ils pas, par exemple. ?

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

<i>En millions d'Euros</i>	<b>RAP 2007</b>	<b>RAP 2008</b>	<b>RAP 2009</b>	<b>LFI 2010 (retraitée)</b>	<b>PLF 2011</b>	<b>% 2010/11</b>
Dépenses de personnel	6 677,22	6 700,03	6 815,88	6 835,45	6 990,29	+ 2,26
Rémunérations d'activités				4 367,02	4 375,34	+ 0,18%
Cotisations et contributions sociales dont contribution au CAS Pension				2 432,01	2 581,36	+ 6,12
Prestations sociales et allocations diverses				35,99	33,60	- 0,09
ETPT	127 974	125 270	123 303	121 156	118 784	- 2,0

Il est nécessaire de préciser que les rémunérations d'activité qui représentent environ 2/3 des charges de personnel enregistrent en 2011 une hausse infime (+ 0,18 %) à 4 375 millions d'euros. Les cotisations et contributions sociales, elles s'élèvent en 2011 à 2 581 millions d'euros (+ 6,12 %).

On rappellera que l'inscription dans la catégorie A+ dépend d'une appartenance à un grade ou à un emploi dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 966 de 2009.

**Avec la suppression nette de 2 372 ETPT en 2011, le programme 156 contribue à hauteur de 7,5 % à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2011, alors qu'il représente 6 % de ses effectifs. Son niveau de participation à la réduction des effectifs de l'État est constant depuis 2006.**

*b) La programmation pluri-annuelle 2011-2013 du programme 156 est-elle raisonnablement tenable ?*

Les autorisations d'engagement du programme 156 sont sensées amorcer une décreue à partir de 2011 avec un montant total de crédits de 8,423 millions d'euros, puis pour l'année 2012 un montant total de 8,422 millions d'euros.

Compte tenu de l'inflation et de la structure des dépenses du programme 156 (plus de 80 % de dépenses de titre 2), de l'augmentation du taux de contribution employeur au CAS Pensions, des effets de la mise en place progressive des nouveaux statuts des agents de la DGFIP, le Rapporteur spécial a conscience, qu'en dépit d'une poursuite du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, ce schéma prévisionnel reposait sur la prolongation du gel du point d'indice de la fonction publique sur les trois prochains exercices.

• Le rapport d'enquête de la Cour des comptes sur l'ensemble de la Fonction publique d'État

La présentation par la Cour des comptes de son enquête <sup>(1)</sup> (sur la base de l'article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances) sur « *Les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État* », le 5 octobre dernier a confirmé toutes ses intuitions.

En étudiant, hors montants de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, la structure de la masse salariale de la fonction publique d'État et ses différentes composantes, la Cour des comptes a démontré que la stabilisation **en valeur** des dépenses de personnel (rémunérations et primes) allait être très difficile à réaliser.

Elle a expliqué que « le scénario implicite » du budget triennal (2011-2013) « **semble reposer sur des hypothèses de gel du point et de fort ralentissement des mesures catégorielles** ». L'objectif d'augmentation de la part des primes et indemnités dans les rémunérations d'activités a été et est très onéreux et ne tient pas dans l'enveloppe de rétrocession de la moitié des gains de productivité liés au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. En ce qui concerne la DGFIP la pérennisation de la prime de fusion a encore accentué le coût des mesures catégorielles, la prime de fusion pesant deux fois plus que la contribution du point à la hausse de la masse salariale.

La Cour des comptes indique que pour parvenir à une stabilisation en valeur de la masse salariale, hors versement au CAS *Pensions*, il faudrait prévoir un schéma d'emploi plus exigeant en dosant les variables suivants :

– le maintien du gel du point d'indice, mais socialement difficilement tenable ;

– réduire le taux de rétrocession des économies réalisées par les gains de productivité ;

– améliorer la connaissance des différentes mesures statutaires et indemnitaires (GVT positif, mesures catégorielles, mesures diverses, prévisions de départ à la retraite) ;

– préparer des réformes structurelles plus ambitieuses.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011002.asp#P2\\_91](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011002.asp#P2_91) – compte rendu du 5 octobre 2010 commission des Finances de l'Assemblée nationale.

*c) La demande de crédits de titre 2 pour 2011 est-elle suffisante ?*

Lors de l'exécution 2009 et du commentaire <sup>(1)</sup> de RAP du programme 156, le Rapporteur spécial a fait part de sa stupéfaction en découvrant la « pirouette comptable » (baisse appropriée en décembre 2009 du taux de cotisation au CAS Pensions) pour financer les dépenses de Titre 2 tout en demeurant dans le plafond des crédits de personnel de l'exercice 2009.

La Cour des comptes dans le rapport d'enquêtes si dessus présenté, explique que les prévisions budgétaires sur les Titre 2 n'intègrent plus de marge de sécurité. Au cours de cette présentation, elle a annoncé la préparation d'un décret d'avance pour permettre le paiement des dépenses de personnel de la fin de l'exercice 2010.

Pour l'exécution de l'exercice 2010 du programme 156, la DGFIP a confirmé que sa prévision de dépenses nécessitera le déblocage de la réserve de précaution (34,43 millions d'euros). Sachant qu'à fin juin 2010, plus de la moitié des crédits disponibles avaient été engagés, les besoins sont justifiés par :

- un nombre de départs à la retraite inférieur aux prévisions ;
- l'impact de la mesure statutaire interministérielle relative au Nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre dernier.

Le Rapporteur spécial craint que ce déblocage ne soit pas suffisant pour l'année 2010.

Il s'inquiète également du volume de crédits de Titre 2 prévus pour l'année 2011, très ajusté, avec un point d'indice gelé, une provision GIPA sans doute insuffisante, des prévisions de départs à la retraite qui pourraient ne pas se réaliser en totalité, et surtout avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010 du statut des agents de la DGFIP, les incidences qui seront liées à la réforme de l'ensemble du régime indemnitaire des agents.

*d) La DGFIP se surpasse encore dans l'application de la règle du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite.*

- Les entrées/sorties en ETP

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

---

(1) Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 – Rapport Assemblée nationale n° 2651 Tome 2 – juin 2010.

Les départs à la retraite prévus pour 2011 s'élèvent à 4 006 ETP composés à plus de 77 % d'agents C et B. Bien que les données retraitées de 2010 ne soient pas connues, il semble que ce mouvement de départ en retraite soit légèrement supérieur à celui de 2010 qui en comptait 3 919 dont quelques agents de la DGDDI.

L'ensemble des sorties concernerait en 2011 6 721 ETP, contre 4 919 ETP pour 2010. Le nombre des « autres départs définitifs » étant à peu près identiques à celui de 2010 (333 contre 308 ETP), ce sont les « autres départs » qui évoluent.

Toutefois, le solde des transferts est positif de 258 ETP, les transferts entrants triplant par rapport à 2010. L'essentiel de ces transferts entrants concerne 288 agents CSP<sup>(1)</sup> Chorus en provenance de différents ministères (Santé, Sports, Culture, Travail, DGCIS, DGCCRF). On constate également quelques transferts liés à la mise en place des services facturiers.

Le nombre des entrées est estimé à 4 045 ETP dont 2 090 à la suite d'un recrutement par voie de concours ou initial.

Le solde prévisionnel entrées/sorties qui constitue le schéma d'emplois du programme pour 2011, de - 2 667 ETP, est légèrement supérieur à celui de 2010 : 2 565 ETP.

Bien qu'il soit toujours difficile d'appréhender aux travers des explications du PAP lui-même, les conversions d'ETP en ETPT, et donc de mettre en rapport les départs à la retraite en ETP et les réductions d'ETPT, il semble que la politique de non remplacement d'un départ sur 2 à la retraite continue à être drastiquement pratiquée au sein de la DGFIP. Même si le PAP 2011 du programme 156 ne l'affiche pas, en respectant son mode de calcul<sup>(2)</sup>, le **taux de non remplacement des départs à la retraite en ETP atteint 66,57 %** (contre 65,45 % en 2010).

*e) Les taux de contribution au CAS Pensions font augmenter les crédits de personnel pour 2011 de ... 2,27 % alors que l'ensemble des rémunérations stagne à + 0,19 %*

**6 990,30 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 2011, soit une augmentation, à périmètre constant, de 2,27 % par rapport à la LFI 2010 (6 835,03 millions d'euros).

L'impact de l'augmentation du taux de contributions au CAS *Pensions* (+ 3,25 point sur les pensions des personnels civil, + 8,76 point sur les personnels militaires) n'est pas absorbé en totalité par la réduction programmée des effectifs.

---

(1) Les CSP Chorus, ou centres de services partagés Chorus, sont les plates-formes régionales de gestion et de traitement de la dépense publique sous le mode du nouveau système d'information financière de l'État : Chorus.

(2) 2 667 ETP schéma d'emplois du programme sur 4 006 ETP départs en retraite.

Celle-ci se traduit par contre dans la quasi stabilité des rémunérations d'activité dont la hausse pour 2011 est limitée à 0,19 %.

Effectivement, **le point fonction publique sera de 55,5635 euros, sans modification depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010**. Aucune hausse ou enveloppe n'est provisionnée dans la perspective d'une augmentation possible de ce point.

En dépit de cette « modération » salariale, hors contribution au CAS Pensions, les rémunérations en fonction des catégories d'agents évoluent <sup>(1)</sup>.

#### COÛTS ENTRÉE/SORTIE 2010 ET 2011

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coût d'entrée 2010	Coût d'entrée 2011	Coût de Sortie 2010	Coût de Sortie 2011
Catégorie A+	101 005	102 104	103 452	105 611
Catégorie A	33 308	39 040	57 267	55 094
Catégorie B	28 796	33 590	41 355	41 592
Catégorie C	26 364	29 452	33 513	33 567

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.

#### *f) Les éléments de la rémunération d'activités 2011*

Pour l'estimation des dépenses de personnel pour 2011, ont été pris en compte les effets des éléments structurels suivants :

- les éléments salariaux statutaires :

– **la mise en œuvre du dispositif de garantie du pouvoir d'achat (GIPA) est estimée à 3,633 millions d'euros contre 1,55 million d'euros en 2010**. Cette estimation paraît beaucoup plus raisonnable (9 millions d'euros y ont été consacrés pendant l'exercice 2009) mais cette provision est-elle suffisante et raisonnable, le point fonction publique étant gelé ?

Le Rapporteur spécial précise que **la mesure GIPA s'est adressée, pour l'ensemble du programme 156 en 2009, à environ 11 959 agents physiques**, ce qui, rapporté en ETPT, avoisine **9,7 % des ETPT du programme**. Chaque année, le Rapporteur spécial constate que **le nombre de personnes concernées est en augmentation**.

- Le GVT

Un solde **glissement vieillesse technicité (GVT) pour 2011 au sein de la DGFIP positif à 24,14 millions d'euros**, sensiblement plus élevé que celui

---

(1) On observera la diminution du coût de sortie des agents de la catégorie A.

de 2010 estimé à 14,3 millions d'euros. Il résulte d'un faible GVT négatif lié aux sorties et d'un GVT positif supérieur à celui de l'année 2010. La fusion procédant à un rapprochement des éléments statutaires et indemnitaires en optant pour le plus favorable explique peut-être ce phénomène.

- les éléments salariaux catégoriels :

– une enveloppe de 52,47 millions d'euros a été prévue au titre de l'augmentation des mesures catégorielles pour 2011. 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 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.

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<sup>ème</sup> 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 ».

– le rachat des jours sur compte épargne-temps (CET) est de nouveau provisionné dans le projet de budget à hauteur de 4 millions d'euros.

- les contributions et cotisations employeurs :

Comme cela a été mentionné *supra* les taux de la contribution employeur au CAS *Pensions* ont été fortement révisés à la hausse. Il en est de même mais dans une moindre mesure du taux de cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est porté à 0,5 %.

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

– la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) pour 2011 est estimée à 1 million d'euros.

- les prestations sociales :

Les différentes prestations sociales sont valorisées à 33,59 millions d'euros. Elles comprennent notamment le remboursement transport domicile/travail et le financement des congés de longue durée. L'action sociale est assurée par le secrétariat général des ministères de l'Économie et du Budget.

## B.- LA POURSUITE DES GROS CHANTIERS D'HARMONISATION DES STATUTS, DES RÈGLES DE GESTION ET DES RÉGIMES INDEMNITAIRES

### *a) Première étape : la fusion des statuts*

La création de la DGFIP a rendu indispensable la constitution d'un nouveau corps pour permettre la nomination des responsables des directions locales unifiées. Le corps des administrateurs des finances publiques a été créé en février 2009 et est doté de son propre échelonnement indiciaire. Sa gestion est présentée comme « dynamique » car les performances managériales de ces cadres font l'objet d'une évaluation régulière ainsi que le degré d'implication dans leurs fonctions. Une partie de leurs primes en dépendent.

Ce nouveau corps va progressivement remplacer celui du trésorier payeur général, du chef de services fiscaux et du conservateur des hypothèques. Les nominations suivent la mise en place des directions locales unifiées et environ 200 administrateurs des finances publiques ont été nommés sur un corps appelé à comprendre entre 600 et 700 agents à fin 2012.

Pour les autres agents de la DGFIP, comme indiqué précédemment les nouveaux statuts de la DGFIP ont fait l'objet d'une parution au Journal Officiel en août 2010 et entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2011.

### *b) Le processus d'harmonisation indemnitaire en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 est prévu sur trois ans et sera suivi d'une opération de refonte.*

Le régime indemnitaire représente une part significative et croissante dans la rémunération des fonctionnaires de l'État. Sur la base de la moyenne de la rémunération des agents, le montant moyen de la part du régime indemnitaire à la DGFIP atteint 47 %.

En 2010, l'écart entre la moyenne du traitement entre la filière fiscale et la filière gestion publique s'est réduit, il reste plus important en raison de la différence des régimes indemnitaires. Le plan d'harmonisation indemnitaire des agents de la DGFIP (2009-2011) est prévu sur trois ans pour les agents A, B, de quatre pour les cadres supérieurs. À fin 2010, l'harmonisation indemnitaire de la catégorie C est presque finalisée, le solde étant de 25 % en 2011.

Parallèlement aux négociations propres à la DGFIP, une politique de refondation indemnitaire est menée depuis 2008 dans l'ensemble de la Fonction publique. Elle vise à améliorer la visibilité sur la part indemnitaire des rémunérations des agents afin d'en faire un instrument de valorisation du management des ressources humaines (cf. supra la NES de la catégorie B).

Actuellement trois régimes indemnitaires principaux s'appliquent aux agents en fonction de leurs grades et fonctions : la rémunération au mérite, la prime de fonction et de résultats et l'intéressement collectif.

On rappellera que dans ces différents cadres, la DGFIP, a travaillé à la fusion des régimes indemnitaires des agents de l'ex DGI et l'ex DGCP sur la base du régime le plus favorable. Que des indemnités diverses ont été créées par les ministres qui se sont succédés notamment la prime dite d'intégration ou de fusion de 350 euros qui a été pérennisée et est intégré dans l'indemnité mensuelle de technicité depuis janvier 2009. **Toutefois, après cette harmonisation, une refonte indemnitaire sera entreprise avec l'application des nouveaux statuts de la DGFIP fin 2011.**

Cependant, un mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a dû être mis en place en 2008 pour les agents « perdants », qui atteignent le plafond de leur grade et de leur corps constataient une diminution de fait de la valeur de leur rémunération. Pour compenser, partiellement, cette situation et celle que va provoquer le recul de l'âge du départ en retraite, les plans de requalification sont ouverts aux agents les plus anciens. Une autre solution régulièrement évoquée serait de créer un nouvel échelon pour ces agents qui « plafonnent ».

*c) La rémunération à la performance pour les cadres supérieurs : la prime de fonctions et de résultats (PFR)*

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 s'appliquera à tous les attachés de la fonction publique d'État au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. L'intégration des administrateurs civils des ministères de l'Économie et du Budget et les agents assumant des emplois de direction en administration centrale et déconcentrée est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. À la DGFIP, en administration centrale 70 personnes perçoivent cette PFR qui s'appliquera également en 2011 à 107 attachés et attachés principaux.

La PFR ne fait pas l'objet d'une provision budgétaire spécifique car son financement est assuré par le redéploiement des sommes consacrées au paiement des primes et indemnités éteintes par ce processus. 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.

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.

La prime de fonction et de résultat est composée d'une part (modulable) liée à la fonction occupée et d'une part (modulable) 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**.

On rappellera qu'à la suite des discussions salariales de l'été 2010, le Gouvernement s'est engagé sur la période 2011-2013 à l'extension de la PFR y compris pour les catégories C.

*d) L'intéressement collectif : une habitude*

Le Gouvernement s'est interrogé en 2009 sur une généralisation de l'intéressement collectif dans l'ensemble de la fonction publique et avait consulté M. Michel Diefenbacher, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a proposé l'attribution d'une prime moyenne annuelle de 300 euros par agent, éventuellement réservée à quelques services.

La loi du 5 juillet 2009 relative à la modernisation du dialogue social a ouvert la possibilité de d'instaurer un dispositif d'intéressement collectif dans chaque fonction publique.

À la DGFIP, 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 des contrats pluri-annuels de performance (CPP) après validation 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. Depuis 2007, sans CPP, les 12 indicateurs ayant été satisfaits, une somme de 150 euros brut est versée à ce titre aux agents.

*e) Les efforts pour les travailleurs handicapés se concrétisent peu à peu*

• Dans son rapport public annuel 2008 (observations des juridictions financières), la Cour des comptes commentait la mise en place du Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Elle constate que l'État, loin d'être exemplaire, « *affiche un retard sensible par rapport au secteur privé* ». En 2009, le taux de la DGFIP a atteint 4,90%.

En 2009, le montant versé au FIPHFP s'est élevé à 10,16 millions d'euros. Il a été provisionné à hauteur de 9 millions d'euros pour l'exercice 2010 et a été réduit à 6 millions d'euros pour 2011.

Un plan pluri-annuel de recrutement 2009-2012 a été finalisé début 2008 au sein de la DGFIP qui doit recruter 1 343 personnes handicapées sur la période. Au titre de 2009, 279 travailleurs handicapés avaient été recrutés pour être titularisés en 2010.

160 personnes de catégorie C recrutées dans le cadre du dispositif PACTE <sup>(1)</sup> en 2009 seront également titularisées en 2010.

● Le nombre de contractuels en CDD (hors « Berkani ») s'élevait au à mi-2010 pour la DGFIP à 302 personnes dont 105 de catégorie A et 67 de catégorie A+. Il est stable et conforme à quelques unités près avec les données 2009.

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 service des retraites de l'État (SRE) recourt également à quelques agents contractuels pour des postes de longue durée : 6 pour les catégories A et A+. Toutefois, il est fait appel ponctuellement à une quarantaine de contractuels (période de 2 à 4 mois) notamment pour gérer la campagne d'information du droit à l'information retraite.

Le service France Domaine aura disposé en 2010 d'une dizaine de contractuels cadres.

### **III.- LES CHANTIERS INFORMATIQUES**

La réorganisation des services informatiques des ex-DGI et ex-DGCP a été amorcée au début de l'année 2010, une instance de gouvernance informatique unique ayant été constituée. Un comité stratégique informatique (COSTRAT) chargé de gérer les nouveaux programmes et les budgets a été formé. Il est nourri par un comité des demandes nouvelles (CODEN) appelé à analyser et valider tout projet de plus de 100 000 euros.

Le choix d'un pilotage informatique unifié des centres informatiques a été retenu par le DOS ainsi que l'harmonisation des systèmes d'assistance des utilisateurs. Une dizaine de directions locales informatiques regroupant les ex centres de la DGI et de la DGCP sont en cours d'expérimentation.

Le schéma directeur informatique de la DGFIP est en cours de finalisation, le DOS ayant été achevé. Ce schéma sera articulé autour de trois thèmes : métier (qui doit prendre en compte les besoins informatiques exprimés par les agents lors de la consultation dans le cadre du DOS), systèmes d'information (hébergement machines et politique d'internalisation/externalisation), organisation sachant que l'objectif est de donner de la visibilité aux agents sur leurs activités.

---

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

## A.- COPERNIC : L'ACHÈVEMENT DISCRET D'UN PROJET DE LONGUE HALEINE

Bien que les années 2010 et 2011 soient encore fondamentales avec la finalisation des référentiels et de leurs croisements, le chantier informatique Copernic, lancé en 2001, n'est plus sous les feux des projecteurs. Les modules les plus emblématiques (TéléIR, TéléTVA, portail fiscal, etc.) sont devenus familiers et le fonctionnement quelque peu « en tôle ondulée »<sup>(1)</sup> de l'application TéléTVA à la fin du premier trimestre 2010 n'a pas ému (fin de la généralisation de la rénovation de TéléTVA).

La déception porte sur l'abandon des ambitions en matière de recouvrement : l'outil de recouvrement, RSP, ne vise plus que les recouvrements forcés et a obligé au maintien des applications anciennes (MEDOC et REC/MEN par exemple). Mais les évolutions des procédures de conduite de projet, désormais accompagnées d'un reengineering en profondeur des métiers et des fonctions, et les nouvelles habitudes adoptées par les entreprises (télépaiement et dématérialisation des échanges de données) laissent entrevoir d'autres voies plus faciles pour traiter dans l'avenir le recouvrement spontané (impôts auto-liquidés) et le recours gracieux.

Pour son côté pratique, on soulignera qu'un service en ligne d'attestation fiscale à destination des entreprises soumises à la TVA et à l'impôt sur les sociétés fonctionne depuis le début de l'année 2010.

Par ailleurs, le projet PATRIM Colloc, qui permettra aux collectivités locales et autres établissements publics (article L. 135B du livre des procédures fiscales) de communiquer des informations foncières est actuellement expérimenté.

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. Elles seront complétées par un outil d'aide à la sélection et à la programmation du contrôle fiscal des **professionnels**, l'application **SIRIUS PRO**, actuellement en expérimentation.

La campagne 2010 de télédéclaration de l'impôt sur le revenu, en enregistrant 10,5 millions de télé-déclaration, a atteint la cible espérée en 2008 par le ministre du Budget de l'époque. La facilité procurée par la déclaration préremplie n'est pas étrangère à cette stagnation.

**À mi juillet 2010, le montant des AE propres au programme Copernic encore disponibles s'élève à 50,3 millions d'euros, preuve que le programme**

---

(1) En raison de la convergence du renouvellement applicatif notamment liée à la réforme de la taxe professionnelle et de l'introduction de nouveaux télé-déclarants par abaissement de seuil.

n'est pas achevé <sup>(1)</sup>. L'article 55 du PLF 2011 propose la majoration de reports de crédits 2010 vers 2011 (au-delà des 3% autorisés par la LOLF), dont **55 millions d'euros en CP** pour le programme Copernic.

Enfin, une réflexion sur l'avenir du SCN Copernic est actuellement en cours.

## B.- LE PROGICIEL CHORUS MOBILISE LES AGENTS DE LA DGFIP

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), après quelques années difficiles de conception, était en cours de déploiement dans de différents ministères comme celui de la Défense, de l'Éducation nationale et des administrations.

L'accumulation de nombreux retards de paiement de fournisseurs a réveillé les inquiétudes au cours au printemps 2010. Dans le cadre d'une mission d'information sur les systèmes d'information de l'État <sup>(2)</sup>, à laquelle le Rapporteur spécial participait, la commission des Finances de l'Assemblée nationale, appuyée par un rapport de la Cour des comptes, avait déjà alerté sur les périls possibles, les échéances de déploiement ayant déjà été repoussées. Or, la Cour des comptes a constamment émis des réserves sur la certification des comptes de l'État, sur le système d'information financière et la qualité des écritures comptables. Et l'une de ses recommandations récurrentes portait sur la nécessité de rationaliser les chaînes des dépenses quitte à adapter l'organisation des services concernés.

Bien que la DGFIP ne soit ni maître d'ouvrage ni maître d'œuvre de cette gigantesque opération informatique, elle est fortement mobilisée dans la mesure où la **dépense** de l'État traitée par le système Chorus sera déversée dans la comptabilité de l'État. Les services de la DGFIP de Loire Atlantique expérimentaient depuis 2008 en tant que comptable certains modules du programme Chorus.

L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et le ministère du Budget ayant promis que **Chorus serait totalement déployé dans tous les services dépensiers de l'État au 1<sup>er</sup> janvier 2011**, des efforts ont été déployés pour éponger les retards de paiement. La DGFIP par ailleurs mobilise des équipes de soutien et de formation auprès des services déconcentrés de tous les ministères afin de les accompagner durant tout l'hiver lors du déploiement de Chorus.

Comme toutes les administrations, au 1<sup>er</sup> janvier 2011 les services de la dépense de l'État travailleront sous CHORUS <sup>(3)</sup>, dans de nouvelles structures en

---

(1) Reste à financer les projets en cours (RSP, SIRIUS Pro, de nouvelles procédures pour les entreprises) et des projets à lancer (rénovation d'applications « historiques » notamment BDRP, la refonte d'ILLIAD, le recouvrement amiable) etc.

(2) Rapport d'information Assemblée nationale n° 1376 du 13 janvier 2009 et Rapport d'information de la Milolf n° 2706 du 7 juillet 2010.

(3) Chorus prendra alors en charge les dépenses et les recettes non fiscales de l'État.

cours d'installation, les centres de service partagés (voir action 06) et les services facturiers. Y seront accueillis des agents de quatre autres ministères.

Ce déploiement prononcera l'extinction des applications ACCORD (dépense centrale), NDL (pour la dépense déconcentrée) et Aster (dépense à l'étranger). En conséquence, le volet dépense de l'infocentre INDIA LOLF ne sera plus alimenté ; la partie recette et le domaine Comptabilité continuant à fonctionner jusqu'en 2012. À cette date, le bloc final de comptabilité générale qui concerne la DGFIP devrait être mis en place.

Le volet INDIA-REMU de cet infocentre sera maintenu en service jusqu'à l'expiration d'un délai de deux ans après la mise en place du système d'information décisionnel de l'Opérateur National de Paye (ONP).

### C.- LA DÉMATÉRIALISATION PREND LE PAS SUR LE DÉPLOIEMENT D'HÉLIOS

Le projet d'informatique comptable et financière phare de l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, Hélios, est lui aussi arrivé au terme de son déploiement. Certes, la migration de quelques établissements publics spécifiques doit encore être menée à bien (celle de la Ville de Paris a été réalisée en 2010, le projet Eifel Assistance publique-Hôpitaux de Paris est en cours de développement), mais désormais un déploiement large du PES (Protocole d'Échanges Standard)<sup>(1)</sup> est envisagé permettant ainsi une véritable accélération de la dématérialisation des données financières et comptables entre la DGFIP et les collectivités territoriales. Le PES permet la transmission électronique de données dématérialisées en temps réel. Toutefois, **la mise en place du plan d'action de dématérialisation est très lente**, le processus en lui-même étant très lourd et sa réalisation ne sera effective et opérationnelle que dans deux, voire trois ans.

Le pôle national de dématérialisation (rattaché dès l'origine à la mission Hélios) a fait adopter début 2010 une convention cadre nationale qui précise (et standardise) les modalités de dématérialisation de pièces comptables et de pièces justificatives. 6 500 accords locaux de dématérialisation ont été signés ainsi que 5 200 conventions relatives à la paye des collectivités. Les comptes de gestion des comptables publics font également l'objet d'une dématérialisation.

Le pôle national de dématérialisation travaille à étendre la dématérialisation des flux de documents budgétaires et pièces comptables mais aussi à promouvoir la dématérialisation du paiement : le projet TIPI permet désormais aux usagers de payer par Internet des factures émises par les collectivités locales et les établissements publics.

**Le Rapporteur spécial juge que les agents ETPT de la filière Gestion publique « libérés » par le développement de la dématérialisation seraient**

---

(1) dont l'outil d'exploitation est XéMélios mis gratuitement à disposition par la DGFIP.

**utilement affectés à des missions de services auprès des collectivités territoriales, notamment pour procéder à une « certification simplifiée » des comptes de celles-ci.**

D.– SIRHIUS : CONCEPTION EN COURS MAIS DÉPLOIEMENT LOINTAIN.

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 (MAEE) a rejoint ce projet transversal 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.

**Le coût du projet SIRHIUS**, dont la DGFIP assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre déléguée, n'est pas connu par le Rapporteur spécial : il oscillait entre **62,65 millions d'euros** et **45 millions** en 2009. En outre, certains paramètres (coûts directionnels, dépenses d'accompagnement, de maintenance) restent à la charge des prescripteurs.

Le coût de ce projet transversal est partagé au prorata des spécifications et des volumétries nécessaires. Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* lui réserve en 2011 1,8 million d'euros. La contribution de la DGFIP pour 2011 a été estimée à 2,06 millions d'euros.

La réflexion sur ce SIRH unique et commun est engagée depuis 2006 et les travaux de conception ont démarré à l'automne 2007. La conception générale est achevée et la conception détaillée de quelques chantiers est lancée. Si l'Insee pourrait bénéficier dès 2012 du déploiement de SIRHIUS, pour la DGFIP comme pour les autres structures, ce déploiement est associé à la mise en place de nouveaux centres services RH et le raccordement à l'ONP est prévu au plus tôt à l'horizon 2014/2015.

Dans l'attente du SIRH SIRHIUS, les applications de gestion des ressources humaines de l'ex DGI et l'ex-DGCP, respectivement AGORA et SEQUIOA, sont maintenues.

#### **IV.– LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE : PASSER DES INTENTIONS À LA PRATIQUE**

Le Rapporteur spécial du programme 156 tient plus que jamais à poursuivre la démarche initiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 de suivi du contrôle de la fraude fiscale.

La prise de conscience du volume et de la nuisance sur les économies de la fraude fiscale renforcée par des faits divers et la crise financière (produits dérivés et *hedges funds*), a réveillé la communauté internationale qui s'est engagée dans l'adoption au niveau international de dispositions entamant la « sécurité » des paradis fiscaux.

En droit interne français, la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a introduit une série de dispositions nouvelles relatives à la lutte contre la fraude (articles 12 à 21) et à la lutte contre les paradis fiscaux (articles 22 et 23), certaines mesures relatives à la modernisation des administrations fiscale et douanière et à leurs relations avec les usagers contribuant également à faciliter l'exercice du contrôle fiscal.

Ces dispositions législatives françaises ont achevé une année 2009 marquée par une volonté de lutter contre la fraude, en particulier celle opérant via les paradis fiscaux, et contre le secret bancaire tant au niveau interne <sup>(1)</sup> qu'europpéen et international.

##### 1.– À l'international : une prise de conscience

###### *a) La lutte contre les paradis fiscaux*

Lutter contre les paradis fiscaux n'est pas une affaire simplement interne et exige la collaboration et la coopération des États <sup>(2)</sup>. Une partie de son efficacité dépend de mesures internationales qui visent soit à pratiquer un échange transparent d'informations fiscales, soit à réagir par sanction contre des états protégeant ou favorisant des pratiques frauduleuses.

Les pays membres du G20 à Pittsburgh en septembre 2009 ont demandé aux pays qualifiés par l'OCDE de non coopératifs de signer au moins douze accords d'échange internationaux (sur le modèle de l'article 26 de convention fiscale sur le revenu et la fortune de l'OCDE) pour sortir de la liste noire. Pittsburgh avait fourni l'occasion de déclarer que des sanctions pourraient être appliquées à compter de mars 2010.

---

(1) *Rapport d'information sur les paradis fiscaux n° 1902 – Assemblée nationale - septembre 2009*

(2) *Le Rapporteur spécial recommande la lecture de l'ouvrage de Xavier Harel "La grande évasion : le vrai scandale des paradis fiscaux » Editions Les Liens qui Libèrent.*

Début 2010, l'OCDE considérait comme un véritable succès la « croisade » à la signature d'accords d'échange d'information fiscale et le dernier classement du G20 ne comportait plus aucun pays sur la liste noire et alors que la liste grise n'en comptait plus que 25. La menace de sanction contre les états récalcitrants devenait sans objet.

Cependant l'OCDE et les membres du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales ont décidé de vérifier la réalité de la volonté des états signataires en procédant à une « revue par les pairs »<sup>(1)</sup>. Dès mars 2010, la première tranche d'un examen<sup>(2)</sup> de la réalité de ces conventions a été lancée ; des questionnaires ayant été adressés auprès de 15 pays dont Monaco, les Îles Caïmans et Panama. Les premiers résultats devraient être connus à l'automne 2010. Une deuxième tranche de contrôle a été prévue au second trimestre 2010 et devrait comprendre la Suisse.

La France, après avoir signé depuis avril 2009 27 conventions ou accords de renseignements fiscaux en cours de ratification au Parlement, a également adopté sur le modèle de l'OCDE ses propres listes blanche et grise<sup>(3)</sup> dont le principe a été adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009. La liste noire française a été rendue publique par arrêté en date du 12 février 2010. Elle compte 18 pays dont des îles antillaises et du Pacifique et quelques pays comme le Guatemala, le Costa Rica, Panama et le Libéria. Si elle reste en cohérence avec la liste grise de l'OCDE, elle est révisable chaque année et le Gouvernement français pourrait l'étoffer dès 2011.

Au cours des auditions menées par le Rapporteur spécial, la nécessité de tester ces nouvelles conventions d'échange d'information a été unanimement exprimée. Des dossiers de demande d'information attendraient que le processus de ratification des nouvelles conventions soit achevé pour être transmis.

D'une manière générale, les demandes françaises d'assistance administratives auprès d'autres États sont en forte hausse depuis 2008. Mais les circuits, différents selon les pays, peuvent être longs et le délai de réponse peut atteindre quelques années y compris avec des États européens. La qualité de l'assistance administrative internationale s'améliorerait cependant. La DGFIP quant à elle, reçoit de nombreuses demandes en provenance de pays européens et s'attache à y répondre rapidement. Une réflexion sur des normes de délai de réponse à des demandes d'assistance devrait au moins être menée au niveau de la Commission européenne.

---

(1) «Peer Review Group» - Rapport OECD Promoting transparency and exchange of information for tax purposes – 12 march 2010.

(2) Cet examen comprend théoriquement deux phases : la Phase 1 examine le cadre juridique et réglementaire en vigueur dans chaque juridiction, la Phase 2 évalue la mise en oeuvre des normes dans la pratique. Il a également été décidé que toutes les juridictions seraient examinées au titre de la Phase 1 au cours du premier mandat du Forum, ce qui ne sera pas nécessairement le cas pour la Phase 2

(3) Article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

L'efficacité du contrôle fiscal international de la DGFIP serait également renforcée par l'existence d'une coopération internationale en matière de recouvrement.

La France a en particulier signé un accord <sup>(1)</sup> avec la Suisse, qui lui permet de demander des informations financières sans mention du nom de la banque. Mais il a fait l'objet de telles discussions *a posteriori* qu'une incertitude a plané sur son aboutissement. Cet accord a été finalement adopté par le Parlement helvétique le 18 juin dernier, mais son entrée en vigueur dépendait encore de l'organisation d'un éventuel referendum. Il est devenu définitif, le présent rapport étant en cours de rédaction <sup>(2)</sup>. Il devra ensuite être ratifié par la France. De là à croire que les listes volées – HSBC en France, UBS aux USA – qui ont permis le transfert de milliers de noms, s'avèrent plus efficaces que l'échange d'informations via les conventions <sup>(3)</sup>.

Ces dispositions visent les particuliers mais également les établissements financiers et les multinationales. Celles-ci, dans le cadre de stratégie d'optimisation fiscale, seraient en effet présentes dans les paradis fiscaux et les états y perdraient en recettes l'équivalent de 2,5 à 3 % de leur PIB <sup>(4)</sup>.

Les banques et les établissements financiers français (et notamment la BNP) se sont engagés à fermer l'ensemble de leurs filiales implantées dans des pays figurant sur la liste grise et s'y sont activement employés au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2010.

Toutefois des États, comme les États-Unis d'Amérique ou la Grande-Bretagne, peuvent faire partie de la liste blanche de l'OCDE, alors que certaines parties de leurs territoires se comportent comme des paradis fiscaux ou en adoptent certaines pratiques (états fédérés du Nevada, Delaware, Wyoming, juridictions de Jersey, Guernesey, de l'Île de Man, l'îlot offshore de la City de Londres, par exemple). Aussi, quelques membres du G20 souhaitent que les multinationales présentent une comptabilité pays par pays. D'autres se posent la question du faible niveau de contrainte de l'article 26 des modèles de conventions de l'OCDE ou encore celle des capacités réelles de la mise en œuvre des conventions : capacité juridique, capacité pratique (moyens) et réalité de la volonté.

Enfin, certains observateurs relèvent l'absence de conventions signées par les pays africains et les pays en développement, qui pourraient pourtant bénéficier d'informations utiles à leur propre fiscalité et à leurs ressources fiscales alors qu'ils sont touchés par l'évasion fiscale comme par la fraude et le blanchiment d'argent.

---

(1) Précisément il s'agit d'un avenant à la convention de double imposition permettant l'échange d'informations en cas de fraude fiscale.

(2) *La Suisse n'a plus de secret pour la France – La Tribune du 19 octobre 2010.*

(3) *Le Figaro Économie du 30 juin 2010 : « La lutte contre les paradis fiscaux progresse à tous petits pas ».*

(4) *Alternatives internationales Hors série n°7 - décembre 2009.*

**Les mesures du G20 et de l'OCDE seront décrédibilisées et sans effet si elles ne sont pas accompagnées de sanctions réelles.**

*b) La lutte contre le secret bancaire*

Le secret bancaire est également remis en cause même s'il ne conduit pas tout à fait aux mêmes effets. La Suisse et le Liechtenstein appartiennent plus à la catégorie des paradis bancaires que fiscaux car leur attractivité repose plus sur le secret que sur la recherche d'une moindre imposition fiscale. Mais le secret bancaire suppose quelques constructions juridiques opaques comme les trusts et les sociétés écran, qui vont à l'encontre de la transparence fiscale. La directive européenne sur l'épargne de 2003 accordait à la Belgique, la Suisse et l'Autriche pendant une période transitoire de pratiquer la retenue à la source sur certains versements d'intérêts aux résidents européens à défaut de procéder à des échanges automatiques d'information. Mais il semble que les menaces américaines sur les activités et les actifs des banques suisses aux USA si les autorités suisses ne satisfaisaient les demandes du fisc américain de renseignement sur les comptes suisses de leurs concitoyens, ont sérieusement ébréché ce secret bancaire, au moins au profit de l'administration fiscale américaine.

Les fonds spéculatifs (*hedge funds*) qui n'ont pas l'obligation de s'enregistrer devant la SEC (*Securities Exchange Committee*) et pour la plupart sont domiciliés dans les centres off shore (aux îles Caïmans notamment), posent problème en raison de leurs prises de risque et de l'opacité de leur gestion. Ils ont ainsi abrité des produits « *subprimes* » et toxiques

Parmi les avancées du G20 de Pittsburgh, il faut également citer :

– l'élargissement du *Global Forum on Transparency and Exchange of Information* aux pays en voie de développement ;

– les mesures prises dans le cadre du GAFI (Groupe d'action financière) dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;

– la création du Conseil de stabilisation financière (qui succède au Forum de stabilité financière créé en 1999) chargé de mesurer les progrès accomplis par les territoires non coopératifs dans le domaine de la coopération internationale et de l'échange d'information.

Le dernier sommet du G20 des 26 et 27 juin 2010 de Toronto a été considéré comme décevant dans la mesure où aucune décision nouvelle n'a été adoptée. La volonté d'évaluer la qualité des échanges d'information aux fins fiscales « par les pairs par l'entremise du CSF [Conseil de stabilisation financière] » a été simplement rappelée au titre des quatre piliers du programme de réforme du secteur financier mondial.

La prochaine réunion du G20 est prévue les 11 et 12 novembre 2010 à Séoul sous la présidence française (réforme du système financier international et désordre des monnaies).

## 2.– En France, un activisme foisonnant à concrétiser

### *a) Dispositions et dispositifs*

En janvier 2008, le ministre du Budget a été désigné par le Président de la République « chef de file de la lutte contre la fraude » alors que de nouveaux instruments juridiques commençaient à être adoptés lors des lois de finances de l'automne 2007 (par exemple la flagrance fiscale). Cette lutte, des paradis fiscaux à l'économie souterraine, est toujours officiellement à l'ordre du jour.

La présidence française de l'Union Européenne a porté, avec des succès variables, divers dossiers relatifs à la lutte contre la fraude fiscale : renforcement de la coopération européenne fiscale, projet Eurofisc (échange d'informations en matière de TVA), 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.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale a également poursuivi au cours de l'année 2009 ses investigations et ses réflexions sur la lutte contre les paradis fiscaux qui ont abouti à la publication d'un rapport d'information n° 1902 <sup>(1)</sup> « La lutte contre les paradis fiscaux : 30 propositions pour passer à l'acte ». Certaines propositions ont été retenues, en particulier celle relative à « la procédure d'enquête fiscale judiciaire » qui attribue sous conditions des pouvoirs de police judiciaire à des agents de l'administration fiscale. Mais l'hypothèse d'un service fiscal judiciaire sur le modèle du service national de la douane judiciaire ou d'un service judiciaire qui serait commun à la DGFIP et à la DGDDI a été écartée.

Après une année de sélection des agents volontaires et de formation (notamment aux procédures pénales), la brigade d'une dizaine d'officiers judiciaires fiscaux placée au sein de la Division nationale des investigations financières et fiscales serait très prochainement opérationnelle (ministère de l'Intérieur).

#### ● La DNLF

La délégation nationale de Lutte contre la fraude a été créée en mai 2008 et 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. Après

---

(1) Publication Assemblée nationale – septembre 2009

expérimentation, la DNLF pilote depuis 2010 de comités départementaux (métropole et DOM) de lutte contre la fraude<sup>(1)</sup> chargés de faire sauter les barrières entre les services et de faire remonter les informations au niveau national.

- L'amélioration des échanges d'information entre structures administratives

Dix opérations de croisement de fichiers<sup>(2)</sup> ont été annoncées en 2009, 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.

- La lutte contre l'économie souterraine dans les quartiers

En septembre 2009, un protocole entre le ministère du Budget et celui de l'Intérieur a permis la mise à disposition d'une cinquantaine d'agents des services fiscaux à la disposition des services de la police pour lutter contre la délinquance dans 43 quartiers dits sensibles situés dans 17 départements.

La loi de finances rectificative pour 2009, n° 2009-1674, a adopté deux nouvelles dispositions du Code général des impôts participant à la lutte contre l'économie souterraine. Son article 18 a aligné le traitement fiscal des activités illicites sur celui des activités occultes licites en procédant à la redéfinition des unes et des autres. L'article suivant a introduit deux dispositifs visant à renforcer la lutte contre les activités lucratives non déclarées. Le nouvel article 1649 *quater* 0 B *bis* introduit une nouvelle présomption de revenu imposable sur des biens ou sommes d'argent découverts dans le cadre d'une procédure pénale et dont la possession est liée à certains délits ou trafics. Par ailleurs, le nouvel article 1649 *quater* 0 B *ter* permet sur la base d'informations transmises par la police judiciaire aux services des impôts de réévaluer le revenu global d'un contribuable. Dans les deux cas il s'agit d'une présomption simple, le contribuable pouvant apporter la preuve contraire.

À la différence de l'article 168 du CGI qui vise également à prendre en considération des éléments de train de vie, la mise en œuvre de ces deux articles est liée à des articles du code pénal et du livre des procédures fiscales. Elle constitue des éléments du « plan banlieue » gouvernemental.

Le rattachement supplémentaire de sept agents de la DGFIP aux préfets de région pour participer à la lutte contre l'économie souterraine a été annoncé, ce qui porte leur nombre à 57. Ils sont chargés de répondre rapidement aux demandes d'informations de la police et de la gendarmerie. La demande d'échanges d'informations est nourrie (1 458 à fin juillet 2010) et 881 procédures fiscales ont été engagées.

---

(1) Les CODAF : Comités opérationnels départemental anti-fraude.

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

Cette contribution est distincte de la participation de 39 agents de la DGFIP aux Groupes d'intervention régionaux (GIR) dont l'activité a été recentrée sur les trafics de stupéfiants.

Cette mise à disposition d'un nombre non négligeable d'agents ne doit pas réduire les effectifs des services chargés de la lutte contre la fraude fiscale. Or, la lutte contre la fraude fiscale internationale par exemple n'a pas bénéficié d'un renfort de compétence similaire. Il est donc nécessaire de disposer des informations pour suivre les activités et les résultats de ces mises à disposition qui visent à « frapper les trafiquants aux portefeuilles ».

- Tracfin

Cette structure chargée de collecter les signalements de mouvements financiers suspects peut transmettre à la DGFIP, comme à d'autres administrations dont la douane, un certain nombre de dossiers. Depuis juillet 2010, les établissements financiers doivent également déclarer à Tracfin leurs soupçons portant sur une possible fraude fiscale internationale.

Toutefois, depuis la transposition partielle de la directive épargne, la DGFIP réceptionne une vingtaine de dossiers par mois qui lui sont transmis par Tracfin.

- Evafisc

Fin novembre 2009, par arrêté, la DGFIP a été autorisée à créer un fichier de comptes bancaires détenus hors de France par des personnes physiques ou morales dit **fichier Evafisc**, après avoir passé l'épreuve de la CNIL. Sa création a démarré début 2010, mais sa performance dépendra de la richesse et de la qualité de son alimentation en données. Les équipes de contrôle fiscal qui y ont accès en attendent beaucoup pour programmer des opérations de recherche de manquements fiscaux.

La Cour de cassation fin 2009 a confirmé qu'une perquisition fiscale à un domicile privé était proportionnée à la lutte contre la fraude et ne contrevenait pas aux dispositions de la Cour européenne des droits de l'homme. Cet arrêt permet notamment à la direction nationale des Enquêtes fiscales (DNEF) de poursuivre certaines investigations.

Par ailleurs, dans le cadre d'une lutte contre la fraude sociale, certains organismes de sécurité sociale peuvent demander à l'administration fiscale des renseignements leur permettant de contrôler les déclarations de ressources ou de patrimoine qui leur sont présentées (article 158 A du Livre des procédures fiscales).

• **La cellule de régularisation** <sup>(1)</sup> des avoirs non déclarés

Cette cellule, surnommée « *cellule de dégrèvement* » a traité 4 700 dossiers <sup>(2)</sup>. Elle incitait les contribuables en situation de fraude à régulariser leur situation sans poursuites pénales, sous réserve que l'origine des fonds soit licite. Sur la base de 6 milliards d'euros régularisés, 700 millions d'euros <sup>(3)</sup> ont été récupérés au titre de l'impôt dû et des intérêts de retard, les pénalités étant négociées en fonction de la gravité de la fraude. Le choix de cette cellule a fait l'objet de critique au regard du « rendement plus fructueux » de l'amnistie fiscale pratiquée par quelques autres états européens, dont l'Italie, mais votre Rapporteur spécial a apprécié que le principe d'une absolution de la fraude fiscale ne soit pas retenu par le Gouvernement français.

En août 2009, le ministre du Budget a fait part de l'existence d'une nouvelle liste de 3 000 contribuables français ayant des comptes dans trois banques helvétiques <sup>(4)</sup>. Compte tenu des moyens à disposition, le directeur général de la DGFIP avait annoncé en audition à la commission des finances de l'Assemblée nationale <sup>(5)</sup> que les 3 000 noms de cette liste dite HSBC seraient contrôlés par la DNEF par tranches de 1 000 noms par an, mais une réponse au questionnaire budgétaire indique que 500 procédures de contrôle ont été lancées.

• **Les prix de transfert**

Pratiqués entre filiales d'un même groupe international, source de blanchiment et d'évasion fiscale, ils ont été dans le cadre des mesures adoptées contre les pays non coopératifs, partiellement pris en compte dans la loi de finances rectificative 2009. Ces personnes morales doivent élaborer et tenir à disposition de l'administration fiscale une documentation sur leurs pratiques de prix de transfert. Cette obligation est renforcée pour celles en relation avec des pays inscrits sur la liste noire des États non coopératifs (articles nouveaux L.13 AA et L.13 AB du Livre des procédures fiscales). Cette mesure n'entrera de fait en vigueur qu'à compter de l'année 2011 et, s'agissant d'une mise à disposition, il s'agira de veiller au respect de cette obligation et à la qualité de son contenu.

Cette disposition peut être interprétée comme un début de renversement de la charge de la preuve lors d'un contrôle portant sur l'article 57 du CGI qui concerne les modalités d'établissement de l'impôt sur le revenu d'entreprises qui sont sous la dépendance ou qui possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France. À défaut d'une information complète communiquée par les autres États, il était en effet particulièrement difficile pour l'administration fiscale française de parvenir à démontrer les objectifs de certaines restructurations de groupes.

---

(1) Créée en avril 2009 a cessé ses activités d'accueil fin décembre 2009.

(2) Cf. compte rendu de l'audition de M. Philippe Parini, directeur général de la DGFIP par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2010

(3) Le montant récupéré sur la seule liste HSBC s'élèverait à 1 milliard d'euros (Les Échos du 21 juin 2010).

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

(5) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/cr-cfiab/09-10/c0910098.pdf>

Le non respect de ces nouvelles obligations peut être sanctionné après mise en demeure.

Mais lors de la réunion du Conseil 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.

- En France, un arrêté a été 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 s'étaient 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.

- La loi de finances rectificative pour 2009 a modifié de manière significative l'article 209 B du code général des impôts en renforçant les dispositifs anti-abus en direction des régimes fiscaux privilégiés. Ces dispositifs facilitent le démontage des activités *off shore* et pour les entreprises, la DVNI a commencé à procéder à des redressements sur la base de cet article modifié.

- La **procédure de flagrance fiscale** est difficile à mettre en œuvre. La décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 2008 a suspendu sa mise en œuvre qui n'a pu devenir effective qu'à compter de 2010. Mise au point par la DNEF, sur le 1<sup>er</sup> semestre 2010, 12 procédures de flagrance fiscale sur le fondement de l'article L.16 B du Livre des procédures fiscales ont été conduites à terme. La DNEF a travaillé à une extension et une généralisation de la procédure de flagrance fiscale sur le fondement de l'article L.80 Livre des procédures fiscales. Moyennant une formation, les Dircofi peuvent l'utiliser et quatre procédures ont été lancées par ces structures en 2010.

- À la fin du printemps 2010, l'éclatement de **l'affaire Bettencourt** et la révélation de l'existence de comptes en Suisse jamais déclarés et d'une petite île de l'Océan indien ont ravivé la question des paradis fiscaux et de la fraude fiscale. Alors que le dossier fiscal de cette contribuable française « à fort enjeu » faisant l'objet d'un contrôle régulier, ce cas illustre bien la persistance de l'évasion fiscale. Elle révélait une nouvelle fois que certains contribuables n'avaient pris au sérieux la « cellule de régularisation » et que les moyens d'investigation des services fiscaux français sont insuffisants.

Le directeur général de la DGFIP a été aussitôt auditionné<sup>(1)</sup> par la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les procédures de contrôle fiscal et sur la politique de contrôle fiscale menée par son administration. En réponse au Rapporteur spécial, il a indiqué les efforts faits pour maintenir, dans le cadre du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les effectifs des

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/09-10/c0910096.asp#P10\\_488](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/09-10/c0910096.asp#P10_488)

services des contrôles fiscaux en précisant que les contrôles fiscaux approfondis étaient menés par 5 000 agents sur 12 000 contrôleurs fiscaux. Mais aucun renfort spécifique n'a été prévu pour faire face à l'accroissement de la charge de travail des contrôleurs fiscaux. Lors de cette audition, il a été précisé que « l'effectif des agents affectés aux contrôles fiscaux individuels a été maintenu mais, dans le cadre de la politique générale du Gouvernement, l'effectif affecté au contrôle fiscal en général a été réduit ». La **sanctuarisation** des moyens du contrôle fiscal promise en 2008 par le précédent ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Woerth, est menacée.

**Quelle peut donc être la portée des dispositifs juridiques renforcés si les moyens humains des contrôles restent au mieux stables alors que les pratiques frauduleuses sont de plus en plus complexes?**

**Le Rapporteur spécial souhaiterait entendre le ministre du Budget s'exprimer clairement sur la politique de lutte contre la fraude fiscale.**

*b) Mais qu'en est-il dans les services de contrôle fiscal ?*

**En ETPT, les activités de contrôle fiscal mobiliseraient en 2010 environ 13 366 ETPT ; soit 10,9 % des ETPT du programme 156.**

Comme décidé par le ministre du Budget, les effectifs des brigades de vérification seraient **presque** sanctuarisés.

Les effectifs de l'ensemble des Dircofi sont passés entre 2008 à 2010 de 2 367 agents à 2 347, l'inflexion portant sur les agents de catégorie C, ce qui fait écho à la dénonciation par les contrôleurs d'une augmentation de leurs tâches administratives (alimentation de l'application de suivi des contrôles fiscaux Alpage qui trace le contrôle et dématérialisation des pièces avec Rialto).

La DNEF compte 372 agents, environ 4 400 vérificateurs exerçant 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. Le document d'orientations stratégiques (DOS) de la DGFIP ayant été adopté, les orientations de la période du PICF 2010-2012 ont été définies. Elles maintiendraient les axes antérieurs tout en visant 1) à lutter contre les comportements frauduleux 2) à rechercher à équilibrer la recherche d'un rendement budgétaire et les autres objectifs du contrôle fiscal 3) à améliorer la relation avec le contribuable.

La Cour des comptes a consacré dans son Rapport annuel publié en février 2010 un développement sur « les méthodes et les résultats du contrôle fiscal ». Bien que cette étude ne porte que sur les services de contrôle fiscal départemental et interrégional <sup>(1)</sup>, elle confirme les inquiétudes du Rapporteur spécial. La Cour constate que la DGFIP a donné la priorité aux objectifs de rendement (nombre de contrôles et montants à recouvrer) orientant ainsi les contrôles vers les dossiers les plus faciles et délaissant les dossiers plus complexes qui obligent à des enquêtes longues. Cette orientation a pour effet de rendre la couverture des contrôles inégale sur certaines catégories de contribuables et de dispositifs fiscaux et sur certaines zones géographiques.

Les syndicats, et en particulier le SNUI, dénoncent la pression qui pèse sur le contrôle fiscal. Ils évoquent une recherche de la fraude programmée par des outils informatiques et l'initiative des contrôleurs bridée. La course aux statistiques, un management préoccupé par les quotas et moins disponible pour assister leurs équipes dans la technique fiscale, l'orientation des contrôles autour d'un axe coût-rendement au détriment des enquêtes complexes sont évoquées.

Il a été effectivement annoncé par voie de presse que les contrôleurs fiscaux devraient passer de 12 à 13 contrôles annuels. Pourtant, officiellement, les objectifs en matière de contrôle sont fixés collectivement, au niveau des brigades. Il semble que subsistent cependant des repères individuels qui porteraient même le nombre de contrôle à 14. Le soupçon de rendement au profit d'une qualité des contrôles fiscaux complexes est donc vivace.

La direction générale de la DGFIP, au cours d'auditions par le Rapporteur spécial, a reconnu la nécessité de réviser la répartition des moyens de services de contrôle fiscal en prenant en compte le tissu économique et fiscal. L'amélioration de la couverture du tissu fiscal fait partie des orientations du DOS de la DGFIP.

Par ailleurs, la certification des brigades de contrôle a été expérimentée en 2009 sur dix d'entre elles de niveau départemental, régional et interrégional qui l'ont toutes obtenue. Cette certification valorise avant tout les efforts des vérificateurs pour améliorer le dialogue avec les contribuables et les entreprises dans le cadre d'opérations de contrôle. La qualité ou la pertinence d'une opération de contrôle n'est, elle, pas certifiée. Le Rapporteur spécial reste un peu surpris par cet exercice, qui déclare s'inscrire dans la démarche de la Charte du contribuable, onéreux car réalisé par des prestataires extérieurs alors que les moyens sont comptés, et qui jette un a priori de suspicion sur les services de contrôles fiscaux.

Le Rapporteur spécial s'interroge également sur la finalité des formules « régularisation en cours de contrôle » et la « garantie fiscale ». Elles favorisent et préviennent les contrôles fiscaux. Le but recherché serait-il de réduire un certain type de contrôle fiscal ?

---

(1) Ce qui a exclu les directions nationales du contrôle fiscal : DVNI, DNEF, DNVSF.

L'orientation prise par l'État d'assurer des *prestations de service à des usagers contribuables* paraît s'opposer à la notion de service public, en particulier pour des fonctionnaires chargés du contrôle fiscal qui ne peuvent que difficilement concevoir leurs fonctions comme une *prestation*.

- *Quelques chiffres*

Le rapport d'activité 2009 de la DGFIP, qui présente notamment les résultats chiffrés des contrôles fiscaux 2009, est paru discrètement après l'examen de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion 2009. Il n'a donc pu être présenté par le Rapporteur spécial.

Au titre de l'exercice 2009, hors droits et pénalités récupérés par la cellule de régularisation, les résultats financiers de contrôle fiscaux sont en baisse en particulier pour les contrôles sur pièces.

#### MONTANT DES DROITS NETS DES CONTRÔLES FISCAUX 2006-2010

(en millions d'euros)

Droits nets	2006	2007	2008	2009
Contrôle de bureau	5 488	5 921	5 620	4 774
Contrôle sur place	6 420	6 579	6 734	7 194
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	484	446	384	412
Total contrôles fiscaux sur place et ESFP	6 904	7 025	7 118	7 606
Total droits nets	11 908	12 946	12 738	12 380

Source : données extraites du rapport d'activité 2009 de la DGFIP

La diminution des droits nets des contrôles sur pièces (CSP) est directement attribuée au développement de la déclaration préremplie qui en confortant les données déclaratives, a fait chuter le nombre de relance amiable et celui des CSP. *A contrario*, les résultats des contrôles sur place sont en augmentation alors que le nombre de ces contrôles est quasi stable.

Les contrôles sur pièces sont appelés à être remplacés par des contrôles dits d'initiative après une sélection sur l'application SIRIUS, qui offre une analyse des risques sur la base d'axes locaux, pour les dossiers des particuliers et, sous peu, pour les professionnels. La baisse des contrôles des ESFP serait due à une plus grande sélectivité des dossiers.

Par exemple, la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) récupère environ 3 milliards de droits nets annuels et 450 millions d'euros de pénalités qui sont recouvrés à hauteur de 87 %. La DVNI accorde une grande importance à la notion d'efficacité tout en valorisant le dialogue avec les entreprises.

Le nombre des contrôles fiscaux s'érode inexorablement depuis 2006 en particulier les examens des situations personnelles (de presque 15 %).

**NOMBRE DE CONTRÔLES FISCAUX 2006-2010**

Nombre de contrôles fiscaux	2006	2007	2008	2009
Contrôle de bureau	nc	nc	nc	nc
Contrôle sur place (vérification de comptabilité)	47 851	47 784	47 844	47 703
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	4 578	4 508	4 166	3 912
<b>Total contrôles fiscaux en nombre</b>	<b>52 429</b>	<b>52 292</b>	<b>52 010</b>	<b>51 615</b>

*Source : données extraites du rapport d'activité 2009 de la DGFIP*

L'ensemble des contrôles fiscaux rattachés à l'exercice 2009 a rapporté 14,7 milliards d'euros dont 12,38 milliards au titre des droits nets. Le nombre des contrôles associés à des fraudes découvertes dans le cadre des groupements d'interventions régionaux (GIR) s'est élevé à 203 et a généré 16,7 millions d'euros de rappel et 14,5 millions d'euros de pénalités.

Le nombre de plaintes pour fraude fiscale comme le nombre de propositions de poursuites transmises à la Commission des infractions fiscales décline lentement.

En matière de recouvrement, le nombre des relances et des avis à tiers détenteurs pour les particuliers comme pour les entreprises est à la hausse, sans doute en relation avec la crise économique.

Enfin, en 2009 les demandes gracieuses sont en hausse sensible en particulier sur la taxe d'habitation ainsi que les réclamations contentieuses.

Alors que de nouveaux moyens juridiques permettant des investigations plus approfondies pour lutter contre la fraude fiscale (celle par exemple qui échappe aux contrôles de cohérence actuellement réalisables ou celle relative aux prix de transfert) deviendront totalement opérationnels au cours de l'exercice 2011 (effets de la liste noire française), la nécessité de renforcer les équipes de contrôle fiscal s'impose. Ce besoin se fonde également sur la complexité et les délais nécessaires à la conduite d'un contrôle fiscal de dimension internationale. Le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est un choix politique qui ne peut s'appliquer mécaniquement, des métiers pouvant avoir besoin d'un renforcement de leur effectif. On rappellera que la lutte contre la fraude fiscale menée par les contrôleurs fiscaux contribue à assurer l'égalité des citoyens devant l'impôt et à la bonne collecte de celui-ci.

*c) Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale : on ne renforce plus, on assure.*

L'objectif n° 4, du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* vise en 2011 à « **assurer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes** » et non plus la **renforcer**. Il est servi par trois indicateurs.

L'indicateur **4.1 – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves** enregistre un changement de dimension : alors que la cible 2011 définie dans le PAP 2010 était de 18,75 %, elle « bondit » à **28,5 %** dans le PAP 2011 avec une cible 2013 fixée à 29,5

L'indicateur **4.2 – taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2** exploite des données brutes et nettes. Les ambitions se portent à 42 % pour le taux brut et 60 % pour le taux net, en légère dégradation par rapport à 2010 pour tenir compte de l'impact de la crise financière. Toutefois, le Rapporteur spécial pense que pourraient être pris en compte en exercice N-2 les résultats liés aux opérations de lutte contre l'évasion fiscale.

L'indicateur **4.3 – taux de paiement des amendes** est porté à 80 % pour 2011, la prévision 2010 étant inchangée. Il concerne l'ensemble des amendes forfaitaires et des condamnations pécuniaires.

Ces indicateurs font l'objet de critiques récurrentes. Ils 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 <sup>(1)</sup> 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 rappelle les suggestions intéressantes du SNUI invitant à créer des indicateurs complémentaires en matière de contrôle fiscal. 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.- LA DEMANDE DE CRÉDITS 2011 DU PROGRAMME 156 FRÔLE LE ZÉRO VOLUME EN EUROS COURANTS ET DIMINUE EN EUROS CONSTANTS.

Quelques précisions sont nécessaires avant de présenter les crédits demandés.

Afin d'assurer une meilleure gestion, en particulier au niveau des BOP, l'ancienne action 04 du programme 156 dédiée à la « Fiscalité des marchandises et des moyens de transport » qui n'abritait que des dépenses de personnel des activités commerciales des douanes (environ 660 ETPT en 2010) va être basculée, en accord avec la DGFIP, la DGDDI et la direction du Budget, sur le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* (Cf. *infra*). Cette action ne représentant pas 1 % des crédits, l'impact sur le budget total du programme 156 est négligeable. Par contre, cette mesure accroît la coïncidence entre le périmètre de ce programme et la DGFIP.

### PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS 2011 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	66 892 146	7 700 000	<b>74 592 146</b>	66 892 146	7 700 000	<b>74 592 146</b>
02 Fiscalité des PME	2 021 678 027	65 670 000	<b>2 087 348 027</b>	2 021 678 027	66 500 000	<b>2 088 178 027</b>
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 909 671 370	94 440 000	<b>2 004 111 370</b>	1 909 671 370	93 230 000	<b>2 005 901 370</b>
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	535 681 888	27 090 000	<b>562 771 888</b>	535 681 888	27 980 000	<b>563 661 888</b>
06 Gestion des pensions	64 748 229	9 940 000	<b>74 688 229</b>	64 748 229	9 340 000	<b>74 088 229</b>
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 327 218 373	54 800 000	<b>1 382 018 373</b>	1 327 218 373	58 000 000	<b>1 385 218 373</b>
08 Gestion des fonds déposés	72 192 284	1 200 000	<b>73 392 284</b>	72 192 284	1 200 000	<b>73 392 284</b>
09 Soutien	992 213 919	1 214 059 244	<b>2 206 273 163</b>	992 213 919	1 194 710 860	<b>2 186 924 779</b>
09-01 Soutien COPERNIC	19 298 152	0	<b>19 298 152</b>	19 298 152	0	<b>19 298 152</b>
09-02 Soutien autre que COPERNIC	972 915 767	1 214 059 244	<b>2 186 975 011</b>	972 915 767	1 194 710 860	<b>2 167 626 627</b>
<b>Total</b>	<b>6 990 296 236</b>	<b>1 474 899 244</b>	<b>8 465 195 480</b>	<b>6 990 296 236</b>	<b>1 544 138 281</b>	<b>8 451 957 096</b>

Source : PAP 2011

**La demande globale de crédits AE et CP du programme 156 pour 2011 enregistre une hausse insignifiante, inférieure à 1 %, ce qui signifie qu'en euros constants la demande de crédits fléchit compte tenu du montant de l'inflation retenu pour 2011 et estimé à 1,5 %.**

En raison de l'augmentation du taux de cotisation employeur au compte d'affectation (CAS) *Pensions*, les charges de personnel sont estimées à la hausse (+ 2,27 %) et leur part augmente dans la structure du budget du programme 156 pour 2011, passant d'environ 81,5 à 82,5 %.

**En euros courants (et donc plus encore en euros constants) les dépenses de fonctionnement diminuent de 4,17 % pour les AE et de 5,94 % en CP. Les dépenses d'investissement enregistrent également une diminution respective de – 12,15 % et de – 4,5 %. Les seules dépenses prévisionnelles d'intervention connaissant une augmentation (de 16 %) mais leur poids est infime.**

Il est précisé que le financement des derniers développements du grand projet informatique de la DGFIP, Copernic, et dont le déploiement ultime est prévu en 2012 se fera par le biais de reports de crédits.

La demande de crédits de paiement pour 2011 inclut 250 millions d'euros de CP hors dépenses de personnel qui financeront des opérations relevant d'AE antérieures. La prévision d'AE qui n'auront pas été suivies d'un paiement à la fin de l'exercice 2011 est de 418 millions d'euros.

Le PAP 2010 précisait que le solde des AE 2010 non couvertes par des paiements était estimé à 484 millions d'euros dont 218 millions d'euros relatifs à des dépenses informatiques et 33 millions d'euros relatifs à « la sphère Copernic ». Ces soldes pour les dépenses immobilières atteignaient environ 207 millions d'euros.

Le PAP 2011 prévoit également un solde des AE 2011 non couvertes par des paiements de l'ordre de 490,8 millions d'euros dont 204 millions pour les dépenses informatiques. Ces soldes pour les dépenses immobilières atteindraient environ 147 millions d'euros.

**Dans le cadre du schéma budgétaire triennal 2011-2013 prévu pour le programme 156, l'exercice 2011 serait le seul à enregistrer une augmentation de ses demandes de crédits AE et CP en euros courants. En euros constants, la réduction de l'ensemble des postes budgétaires du programme est engagée.**

**Compte du poids des charges de personnel dans la structure de ce budget, de la stabilisation du point fonction publique prévue pour 2011 et de l'évolution possible du taux de cotisation au CAS *Pensions*, ces prévisions sont-elles raisonnables, même si une traque est menée contre les dépenses de fonctionnement ?**

**CRÉDITS DEMANDÉS (PROGRAMMATION PLURI-ANNUELLE 2011-2013)**

(en millions d'euros)

	<b>Exercice 2010</b>	<b>Exercice 2011 PAP 2011</b> dans le cadre de la pluri-annualité 2011/2013	<b>Exercice 2012 PAP 2011</b> dans le cadre de la pluri-annualité 2011/2013	<b>Exercice 2013 PAP 2011</b> dans le cadre de la pluri-annuelle 2011/2013
<b>Autorisations d'engagement</b>	8 390,16	<b>8 464,19</b>	8 423,50	8 422,10
<b>Crédits de paiement</b>	8 385,92	<b>8 451,95</b>	8 405,77	8 399,8

Source : PAP 2011

- Le schéma de déversement revalorise la demande de crédits de paiement 2011 du PAP 156 à 8 816,47 millions d'euros en lui réaffectant 354 millions d'euros. Ces sommes proviennent de trois programmes dont 85 % d'entre elles du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et 52,7 millions d'euros du programme *Entretien des bâtiments de l'État*.

- Les PAP 2009 et 2010 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* comprenaient un programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentation Chorus*. Ce programme technique expérimentait la gestion de 16 millions d'euros de dépenses de personnel. Le PAP 2011 n'évoque pas son extinction.

Les demandes répétées de votre Rapporteur spécial, des parlementaires et de la Cour des comptes à l'encontre du volume excessif de l'action Soutien (32,5 % des AE et 23 100 ETPT) sont satisfaites par un affinement de la répartition des effectifs. En 2011, l'action *Soutien* mobilise 26 % des AE et 15 419 ETPT. Cet effort a peut-être été rendu possible par l'avancement dans le processus de fusion et une meilleure connaissance des ressources humaines de l'ex DGI et de l'ex DGCP. Ce remaniement incite cependant à ne pas trop s'attarder sur l'évolution des moyens des actions.

- Le programme ne comprend plus que deux **dépenses fiscales** <sup>(1)</sup> dont l'estimation totale pour 2011 est réduite à 40 millions d'euros. En effet, le dispositif de l'article 199 *novodecies* du Code général des impôts de réduction d'impôt de 20 euros pour télédéclaration et paiement de l'impôt par voie électronique ou par prélèvement, après avoir été réduit aux primo déclarant, est éteint.

---

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

- Estimés à 8,46 millions d'euros dans la loi de finances pour 2010, les fonds de concours augmenteraient pour atteindre 9,85 millions d'euros en 2011. Cette estimation correspond aux montants collectés au cours de l'exercice 2009.

## A.- LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ

Suivant le schéma organisationnel de la nouvelle direction générale des Finances publiques, trois actions regroupent les activités de la nouvelle filière fiscalité. Cette filière rassemble les moyens consacrés aux opérations de recettes fiscales.

Le PAP du programme 156 et son responsable décrivent les progressives évolutions de cette administration fiscale dont l'organisation tournée vers les procédures a été réorientée vers les usagers.

Au fil des dernières années, la modernisation se concrétise, d'une part par un renouveau informatique avec le programme Copernic et, d'autre part en opérant la fusion des services de l'ex DGI et de l'ex DGCP, notamment en matière fiscale en regroupant les activités d'assiette, de recouvrement et de contrôle. Parallèlement, les relations avec les contribuables évoluent.

L'administration fiscale s'efforce d'améliorer ses relations avec ces derniers en simplifiant le nombre des interlocuteurs fiscaux et en procédant à un décloisonnement pour offrir des guichets fiscaux uniques. Plus qu'une administration de « proximité » comme il est déclaré pour la mise en place des services des impôts de particuliers (SIP), elle devient plus accessible par différents canaux, dont les échanges dématérialisés.

Consubstantiellement, des efforts de rationalisation et de recherche des gains de productivité sont conduits avec pour finalité de proposer un service de qualité et parfois presque de prestations de services (conseils) sensés faciliter l'accomplissement du devoir fiscal.

Chaque année, la présentation des actions du PAP du programme 156 décrit la mise en place des nouvelles avancées (nouveaux accès dématérialisés, nouvelles procédures, etc.).

Chaque grand type de contribuable (particuliers, grandes entreprises, PME) a son interlocuteur unique spécifique : la DGE, les SIE et les SIP dont la mise en place sera finalisée au plus tard en 2012.

À côté de ces nouvelles structures, apparaissent des pôles dits de compétence qui « professionnalisent » certaines tâches d'expertises, par exemple les pôles de recouvrement spécialisé, dont le déploiement dans tous les départements est annoncé comme achevé fin 2010.

**Cette présentation ordonnée par action a du mal à intégrer certaines activités de lutte contre les fraudes.** Les dispositifs de lutte et les moyens de l'administration fiscale participant aux contrôles du train de vie ou des activités illicites dans les quartiers sensibles, et même les agents des services fiscaux en formation dans le cadre de la procédure judiciaire fiscale sont évoqués dans le cadre de l'action 02 *Fiscalité des PME* mais il est difficile de suivre leurs activités.

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 sept indicateurs.

**L'objectif n° 2** *Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales*, qui mesure le respect du civisme fiscal, ne dispose plus que d'un indicateur *Taux de déclaration et de paiement des impôts*, composé de quatre sous-indicateurs, répartis entre deux volets, le respect des obligations déclaratives et le taux de paiement. Comme dans le PAP 2010, l'objectif est de chercher à consolider sur la période 2009-2013 les résultats obtenus. Pour les particuliers, les résultats dépassent, en effet, d'ores et déjà les 98 %. Pour les professionnels, la présentation des taux est nouvelle. Le niveau de réalisation comme de cible est fixé à 95,66% pour les obligations déclaratives et 98% pour le taux de paiement.

**L'objectif n° 3** *Faciliter l'impôt* comporte un indicateur 3.1 modifié qui illustre désormais le respect des engagements du Référentiel Marianne. Le programme propre à la DGFIP « Pour vous faciliter l'impôt », qui était totalement satisfait (5/5), est en effet remplacé par le Référentiel Marianne généralisé dans les services publics, dont la cible est fixée pour 2011 à 70 %.

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 2011 une progression de 5 points par rapport à la réalisation 2009.

Le nombre de télédéclarations Télé-IR, après une stagnation en 2007 et en 2008 a atteint en 2010, 10,5 millions de télé-déclarants indéniablement grâce à la simplification de la procédure de télé-déclaration. La DGFIP vise pour 2011 une augmentation de 11,5 millions de télé-déclarations pour atteindre 13,5 millions en 2013. La DGFIP reconnaît pourtant que les marges de progrès ont tendance à s'amenuiser.

Le taux de paiement dématérialisé sous l'effet d'actions de communication renouvelées a enregistré une augmentation sensible à partir de 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 beaucoup moins utilisé pour les autres impôts. La DGFIP a révisé à la baisse la prévision 2010 à 54 % et celle pour 2011 à 52,5 % alors que le recours au paiement dématérialisé des impôts locaux pourrait se consolider.

**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 2011 simplifie encore l'approche en se concentrant sur le suivi des **taux d'interventions** limités cette année au *Taux d'intervention sur les recettes*, au *Taux d'intervention sur les dépenses* et au *Taux d'intervention sur les dépenses*. Ces différents taux enregistrent une dégradation sur 2010 en raison d'une diminution des recettes et des dépenses traitées, mais devraient s'améliorer sensiblement en 2013. La variation d'un des facteurs du rapport peut ainsi perturber les taux.

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. Il est signalé que méthodologiquement, la composition du taux est modifiée par intégration du domaine de la gestion des particuliers avec celui du recouvrement des impôts (sic). **Il est par contre précisé que l'évolution du taux de productivité pour 2010 et 2011 est calculée sur la base d'une augmentation de la charge de travail de 0,2 % par an et d'une baisse des effectifs de 2 %**. Ce taux évoluerait ainsi de 3,6 % en 2010 à 2,2 % en 2013.

**Les gains de productivité** ne seraient-ils pas pensés comme imputables à une modernisation de l'organisation et des outils de travail **ainsi qu'à une augmentation par agent de sa charge de travail ? Le Rapporteur spécial s'en émeut.**

## 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 deux directions, qui mobilisent des profils professionnels spécifiques, voient après des années de réduction, une augmentation de leurs effectifs. Celle-ci ne correspond pas à un réel renforcement des équipes mais pour une part principale à une meilleure ventilation des effectifs de la DGFIP. Pour une autre part, cette augmentation bénéficie à la DVNI qui comptera 8 vérificateurs supplémentaires en 2011.

La direction des Grandes entreprises dispose de 292 agents chargés de mission d'assiette et de recouvrement et la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) de 482 agents dont 374 cadres A et A+ réalisant des missions de contrôles.

La variation des effectifs entre la loi de finances pour 2010 et le présent projet de loi pour 2011 ne signifie rien, car la loi de règlement pour l'exercice 2009 a déjà enregistré la refonte de la ventilation des ETPT.

**LA VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS (2006-2011)**

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011	Variation 2010/11
A+	16	17	17	17	17	21	+ 4
A	563	549	536	577	536	594	+ 58
B	101	104	100	145	82	149	+ 67
C	127	129	123	184	137	171	+ 34
<b>Total</b>	<b>807</b>	<b>799</b>	<b>776</b>	<b>927</b>	<b>772</b>	<b>935</b>	<b>+ 163</b>

Les dépenses de personnel sont nécessairement réajustées à la hausse et estimées à 66,9 millions d'euros.

Les autres crédits demandés sont destinés au fonctionnement de ces deux directions. Ils sont drastiquement estimés à la baisse passant de 10,15 millions en 2010 à 7,7 millions d'euros pour 2011.

La direction des Grandes entreprises a un portefeuille d'environ 35 000 entreprises. Elle est en effet compétente depuis 2004 pour toute entreprise réalisant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 400 millions d'euros ou dont l'actif brut est d'un montant identique. Elle propose en outre une large palette de téléservices (télédéclarations et télépaiement), et depuis 2009 pour les plus grandes entreprises dans le cadre de leurs opérations transfrontalières intra groupe une procédure d'« accord préalable de prix » visant à sécuriser l'impôt et à éviter les doubles impositions. Enfin la DGE assure un certain nombre de contrôles sur pièces.

Le périmètre d'intervention de la DVNI se modifie mécaniquement en suivant les opérations de concentration ou de fusion qui de fait font rentrer des entreprises devenues filiales. Elle est aujourd'hui chargée de couvrir près de 70 000 entreprises. L'objectif triennal fixé à la DVNI jusqu'en 2012 est de maintenir le nombre de ses contrôles sur place à environ 1 300 vérifications par an en se concentrant sur les entreprises de plus de 150 milliards de chiffre d'affaires et leurs filiales sans négliger le bas de son portefeuille. Elle travaille en coordination avec les autres services de contrôle fiscal (Dircofi) dans des plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF).

La DVNI se réjouit de renforcer en 2011 ses équipes avec huit vérificateurs supplémentaires. Elle compte environ 250 vérificateurs motivés fonctionnant souvent en binôme appuyés par 85 experts organisés en pôle. Elle

dispose de ses propres outils de suivi des contrôles fiscaux et d'analyse des comptabilités dématérialisées. Elle souhaiterait que la transmission des données comptables se fasse obligatoirement sous forme dématérialisée et dans des délais précis.

Au premier plan dans la lutte contre la fraude fiscale internationale, elle devra mettre en œuvre en 2011 les nouveaux dispositifs juridiques adoptés notamment ceux relatifs aux prix de transfert.

### 3.- Action 02 : Fiscalité des PME

*a) Toutes les fonctions supportent des réductions d'effectif y compris le contrôle fiscal.*

Le poids budgétaire (24,67 %) de cette action du programme 156 lui attribue le premier rang parmi les actions de la filière fiscalité. Elle mobilise, après l'affinement de la ventilation des ETPT, 26,7 % des agents du programme. Ils ne sont pas tous affectés à des missions fiscales (assiette, recouvrement, contrôle) ; plus d'un quart d'entre eux assumant des fonctions foncières.

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 réalisé	LFI ETPT 2010	ETPT 2011 demandés
A+	171	177	349	529	393	568
A	8 495	8 627	8 356	9 372	8 606	9 529
B	10 764	10 868	10 683	12 280	10 545	11 792
C	10 184	10 107	9 589	11 013	8 334	9 911
<b>Total</b>	<b>29 614</b>	<b>29 779</b>	<b>28 974</b>	<b>33 194</b>	<b>27 878</b>	<b>31 800</b>

Source : RAP et PAP du programme 156.

La nouvelle ventilation des ETPT de l'action *Soutien* a pour conséquence optique d'augmenter les effectifs depuis 2006. Toutefois, au regard de l'exécution 2009, une réduction du personnel est observable en particulier sur les catégories B et C. La comparaison entre le RAP 2009 et le PAP 2011 tend à montrer que toutes les fonctions enregistrent une diminution de leurs ETPT :

#### AFFECTATION DES EPTP DE L'ACTION 02 EN 2009 ET 2011

	RAP 2009	PAP 2011	Écart
Fonctions d'assiette et de contentieux de l'impôt	14 106	13 801	305
Fonction de contrôle de l'impôt	8 215	8 051	164
Fonction de recouvrement de l'impôt	6 141	5 979	162
Missions foncières	4 732	3 969	763
<b>Total ETPT</b>	<b>33 194</b>	<b>31 800</b>	<b>1 394</b>

Toutes les fonctions sont affectées par des réductions d'effectifs, qui commencent cependant à s'infléchir, cette action ayant été les années précédentes un réservoir à gains de productivité. Toutefois, et d'autant plus qu'ils ne disposent

pas d'outils informatiques ou de réorganisation comme les fonctions d'assiette et les fonctions de recouvrement, les missions contrôle enregistrent des réductions d'effectifs importantes. **L'affichage d'une réduction sur les missions de contrôle inquiète le Rapporteur spécial, cette action accueillant l'essentiel des structures de contrôle fiscal (DNEF, Dircofi, brigades de vérifications, une partie du personnel de la DNVSF).**

Les dépenses de personnel sont estimées pour 2011 à **2 021 millions d'euros** contre 1 659 millions constatés en 2009.

*b) Les principales dépenses de fonctionnement sont informatiques.*

Les demandes de **crédits de fonctionnement** (titre 3) pour 2011 sont estimées à **65,05 millions d'euros en AE** et **65,85 millions d'euros en CP**.

Ce budget de fonctionnement reprend les montants constatés, poste par poste, lors de l'exécution 2009. Les dépenses de fonctionnement informatiques avaient été revalorisées par des écritures « ex post » les portant à plus de 13 millions d'euros en AE et en CP. Leurs prévisions 2011 reprennent ces montants c'est-à-dire 13,16 millions d'euros en AE et 13,95 millions en CP.

**Les dépenses informatiques** assurent la maintenance et l'évolution d'applications liées au programme Copernic, le maintien en fonctionnement d'applications plus anciennes (Medoc, BRDP, etc.), les chantiers d'intégration des nouveautés fiscales et une amélioration de la traçabilité des opérations de recettes (qualité comptable en liaison avec le déploiement de Chorus).

Cette action présente une **demande de crédits d'investissements** d'environ 0,6 million d'euros en AE comme en CP pour financer des acquisitions de matériels informatiques.

Parmi les points marquants de cette action orientée vers les PME pour les exercices en cours, on peut noter :

– le transfert progressif du recouvrement de la cotisation économique territoriale (qui se substitue à la taxe professionnelle) aux SIE ;

– la personnalisation des services avec la mise en place d'une procédure simplifiée pour les PME « d'accord préalable de prix » pour sécuriser leurs opérations transfrontalières ;

– la personnalisation des services, notamment en faveur des créateurs d'entreprises avec la remise d'un livret fiscal, la dématérialisation de l'attestation fiscale.

Enfin le PAP précise que le coût direct de gestion d'un dossier PME a diminué entre 2008 et 2009 de 3 %.

### L'extinction du corps des conservateurs des hypothèques

Plusieurs années de critiques de la Cour des comptes sur cette curiosité administrative anachronique qu'étaient devenues les conservations des hypothèques ont été nécessaires à la disparition du régime des conservateurs des hypothèques et en particulier à son système (très avantageux) de rémunération. **L'ordonnance** n° 2010-638 du 10 juin 2010 organise la suppression du régime des conservateurs des hypothèques. Les conservateurs des hypothèques deviennent les **services de la publicité foncière** et la conservation des hypothèques le **fichier immobilier**. Les obligations et responsabilités assumées par les conservateurs sont reprises par l'État. Les services de sécurité immobilière seront désormais réglés par une taxe dite « contribution de sécurité immobilière » due à l'État qui reprend les tarifs précédemment pratiqués. Cette ordonnance prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

L'extinction du corps des conservateurs des hypothèques se fera « naturellement » en raison de la démographie des conservateurs ; leurs fonctions sont assumées par des administrateurs des finances publiques.

La Cour des comptes soulignait à cette occasion que les services fonciers de l'État avaient bénéficié de nouvelles applications informatiques (Fidji) et que « l'ampleur incontestable des progrès de productivité réalisés ne doit pas masquer que **des marges d'économie subsistent dès à présent, indépendamment de celles que dégageront les prochaines mutations technologiques** ».

Il semble au Rapporteur spécial que la réforme, la réorganisation des services fonciers et la recherche des gains de productivité sur les fonctions foncières ont été un peu négligées, les efforts étant concentrés sur les services d'assiette et de recouvrement de l'impôt notamment. La tendance pourrait commencer à s'inverser en 2011.

Le SNUI a suggéré, grâce aux gains de productivité possibles, aux possibilités techniques offertes par les nouvelles applications du cadastre, des hypothèques et de Copernic en matière de fiscalité foncière, et surtout les données qui y sont collectées et conservées, de créer un **Observatoire public de l'immobilier**, qui offrirait un service public d'information pour les particuliers, comme les professionnels, fiable et transparent, par exemple pour faciliter la définition des zonages liés à certains dispositifs immobiliers fiscaux (PTZ, logement social).

Cette proposition invite à tout le moins à une réflexion globale des fonctions foncières, patrimoniales et de fiscalité foncière de la DGFIP.

#### 4.– Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale

a) *La fiscalité des particuliers reste le vecteur principal de la réduction des effectifs du programme 156.*

La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale regroupe 23,67 % des moyens du programme 156 et mobilise 28,87 % de ses effectifs.

L'amélioration de la ventilation des ETPT de l'action *Soutien* remodèle également son profil en ressources humaines. Malgré celle-ci, elle enregistre une réduction de ses effectifs tant depuis l'année 2006 que depuis l'exécution 2009. Par contre, la présence de cadres A et A+ explose ; alors qu'il est visible que d'importants gains de productivité ont été réalisés « sur » les effectifs de la catégorie C.

On peut également supposer que l'augmentation du nombre des cadres A+ du programme 156 bénéficie prioritairement à cette action. La fiscalité des particuliers, c'est-à-dire la mise en place des SIP (Services des Impôts des particuliers) et des directions locales unifiées en cours a-t-elle généré la création de nouveaux postes de direction ?

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 03**

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT LFI 2010	ETPT 2011 demandé
A+	25	195	215	328	242	352
A	4 089	3 864	3 859	5 581	3 871	5 931
B	12 014	11 839	11 785	11 720	11 664	11 494
C	20 072	19 238	17 458	17 676	16 251	16 524
<b>Total</b>	<b>36 200</b>	<b>35 136</b>	<b>33 317</b>	<b>35 305</b>	<b>32 028</b>	<b>34 301</b>

L'action 04 prévoit donc en regard de l'exécution 2009 la disparition de 1 004 postes ETPT. Ces suppressions porteront principalement sur les fonctions d'assiette et de contentieux (- 481 ETPT), de recouvrement (- 291 ETPT) et sur les fonctions de contrôle (- 170 ETPT).

Les gains de productivité sur les postes d'assiette et de recouvrement sont permis par le développement continu de la télédéclaration (suppression d'un certificat) et l'enrichissement de la déclaration pré-remplie aux données du RSA, ce qui réduit d'évidence les travaux de réception, de tri et de saisie.

Mais, il est plus difficile de concevoir les gains de productivité sur les fonctions de contrôle, sauf à voir réaffecter les contrôles de la fiscalité des particuliers (grâce à la déclaration pré-remplie) sur la fiscalité des entreprises. Mais l'actualité a prouvé que les effectifs de la Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) pourraient être renforcés.

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)**.

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.

En outre apparaissent désormais des **pôles de recouvrement spécialisés**. Chaque département en comptera un à fin 2010 (soit un total de 104) afin que sur transfert des SIE, trésoreries et SIP, par compétence d'attribution ils assurent le recouvrement des créances présentant des enjeux ou des difficultés particuliers.

*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 2011 de 1 909,67 millions d'euros** en augmentation, la réduction des ETPT C ne compensant pas financièrement l'augmentation du taux de cotisation employeur au CAS Pensions et la présence de cadres supplémentaires.

La demande de **crédits de fonctionnement** de cette action a été chiffrée à **83,92 millions d'euros en AE** et **85,67 millions d'euros en CP**. Elle est plus proche du montant de la consommation constatée en 2009 que de la demande formulée pour 2010.

Si les dépenses de fonctionnement informatiques sont importantes (10,5 millions d'euros en AE et 12,27 millions en CP), le principal poste qui demeure à la hausse malgré le développement de la télédéclaration, du télépaiement, la suppression d'un double exemplaire de formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu, est celui de **l'affranchissement : 71 millions d'euros sont prévus en 2011** (70,5 millions d'euros consommés en 2009) <sup>(1)</sup>.

Les **dépenses d'investissement**, estimées à **10,5 millions d'euros**, en AE comme en CP financeraient uniquement des projets informatiques, notamment la poursuite de la rénovation de l'application de Télé-IR (sécurisation de la plateforme et augmentation de sa capacité).

Les 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) sont inscrites dans l'action *Soutien*.

---

(1) La mesure de suppression d'un exemplaire du formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu 2008 n°2042 DPR avait permis de réaliser 1,77 million d'euros d'économie dont 1 million au titre de l'affranchissement.

*c) La disparition du certificat électronique facilite la dématérialisation des déclarations de revenus des particuliers.*

Depuis 2009, la DGFIP a rendu possible de télé-déclarer ses revenus **sans certificat électronique**, coûteux pour l'administration fiscale et contraignant pour les contribuables. Une procédure simplifiée de validation de la déclaration pré-remplie (« en trois clics ») est proposée pour les déclarations conformes. En 2010, de nouvelles données fiscales peuvent être déclarées en ligne, d'autres font l'objet d'une reprise automatique.

10,5 millions de déclarations ont été effectuées en ligne lors de la campagne de revenus 2009. 73 % ont été réalisées sans certificat.

**Les particuliers ont également désormais la possibilité de consulter leur « compte fiscal » sans certificat.**

Le site de **données cadastrales** (dématérialisation du plan cadastral national accessible aux professionnels comme aux particuliers) voit sa fréquentation progresser. Des efforts sont également faits dans le domaine des échanges de renseignements hypothécaires.

En 2011, la DGFIP va adopter le **référentiel** de qualité **Marianne** commun à tous les services de l'État, abandonnant son référentiel propre « Pour vous faciliter l'impôt ».

## **B.- LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE : UNE ORIENTATION 2011 VERS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL**

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 définis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour le ministère du Budget. En 2011, les axes stratégiques que sont d'une part le développement de l'@-administration et de la dématérialisation des procédures et d'autre part la recherche de performance autour d'un réseau resserré, semblent moins porteurs même s'ils structurent l'action menée par la DGFIP.

En 2011, la filière Gestion publique souhaite s'adresser en tant qu'administration de services **avant tout** à « l'utilisateur » que sont les collectivités territoriales et les établissements publics en proposant la mise en place d'un **interlocuteur fiscal unique des élus locaux en matière fiscale** et en offrant des services « rénovés » d'information et d'expertise financières.

Le suivi des services au moindre coût de la filière Gestion publique se fait par le biais d'un **sous indicateur 5.1 dédié au taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local**. Il relève de l'objectif n° 5 *Maîtriser le coût de gestion des administrations financières*. Ces résultats se sont dégradés en 2009 et stagneraient jusqu'en 2013, « du fait de la diminution des frais de gestion et d'une croissance prévisionnelle des dépenses payées pour le compte des collectivités

locales inférieures à celles du PIB » ! **Le Rapporteur spécial ne comprend pas cette formulation qui par ailleurs le surprend.** Par ailleurs, le taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local est performant que les autres taux d'intervention de gestion financière.

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). Elle rassemblerait en 2011 35 021 ETPT contre 35 856 agents ETPT (soit - 835). 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. En 2011, un quatrième indicateur est introduit afin de suivre l'activité immobilière pilotée par France Domaine.

##### *a) Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable*

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.

L'indice des jours anomalies constatés dans la comptabilité de l'État (indicateur **n°6.1**) fonctionne sur l'exercice de contrôles ciblés permettant la **détection précoce**, en cours d'année, des erreurs ou anomalies, qui mobilise la réactivité des services afin qu'il soit procédé 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 et 2011 a été révisée à 20 jours contre 25 jours ; la cible 2013 est indéterminée car il est envisagé de modifier cet indicateur, sans doute pour prendre en compte le fonctionnement comptable avec CHORUS.

L'indicateur **n° 6.2**, qui est un indice agrégé de **suivi qualitatif des comptes locaux**, maintient sa cible au même niveau que celle initialement fixée pour 2010, soit 115 (sur une base 100 arrêtée en 2004). La DGFIP déclare une nouvelle fois opter pour la **consolidation des acquis** mais sans expliquer les oscillations constatées en 2009 et probables en 2010. La tendance est toutefois à l'amélioration.

*b) Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : une performance modulable*

L'observation du délai de paiement des dépenses publiques semble osciller en fonction des circonstances. En 2009, il avait été associé aux préoccupations du plan de relance de l'économie 2009 (augmentation de l'avance forfaitaire payée aux attributaires des marchés publics) et était illustré par un indicateur à deux volets : 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. Le volet délai moyen de paiement par les comptables de l'État avait disparu.

Le Rapporteur spécial ignore si le revirement opéré dans le PAP 2011 est lié à la dégradation des paiements fin 2009 et courant 2010 lors des premiers déploiements de CHORUS dans certains ministères, mais ne sont désormais pris en considération que les délais relatifs aux opérations effectuées par les comptables de la DGFIP.

Le taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'État est fixé pour 2011 à 75 % avec une cible à 85 % pour 2013.

Le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur public pour les collectivités sous application Hélios en jours est fixé à 7 jours en 2011. Le Rapporteur spécial observe donc une dégradation de la performance par rapport aux exécutions 2008 et 2009, justifiée par le déploiement d'Hélios dans de grandes collectivités et de grands établissements publics.

**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 « nouveau » renouvellement 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 (47 % pour 2011 contre 45 % pour 2009). Le PAP 2011 insiste sur la nécessité d'une « dynamique partenariale » avec les 4 730 collectivités et établissements publics locaux avec lesquelles la « diffusion de la dématérialisation des procédures représente un intérêt et un enjeu privilégiés ».

L'indicateur qui couvrait le **taux de réalisation des actions définies dans le cadre de conventions de services comptable et financier (CSCF)** remanié en 2010 pour se concentrer sur les **conventions partenariales avec les plus**

**grandes collectivités et établissements publics locaux** est abandonné. La DGFIP préfère présenter un **taux brut de recouvrement des recettes des collectivités locales – hors fiscalité et dotations** afin de communiquer sur son activité de recouvrement qui vient après l'aboutissement d'une « progression de démarches vertueuses ». Cet indicateur calcule le taux de recouvrement de recettes N-1 sous Hélios et devrait subir une petite altération entre 2010 et 2013 en raison du basculement de très grandes villes sous Hélios ; les établissements publics hospitaliers importants étant écartés du champ. La mesure pour 2011 est arrêtée à 94 %.

En conclusion, le Rapporteur spécial suggère que la performance d'un programme est intéressante dans la mesure où les indicateurs proposés disposent d'une durée de vie qui permet d'observer une tendance.

*d) Objectif n° 10 : Le suivi de la politique immobilière de l'État doit-il être pris en charge par le programme 156 ?*

Le PAP 2011 du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local déploie un nouvel objectif intitulé : *Mettre en œuvre la politique immobilière.*

Cet objectif est semble-t-il chargé de suivre l'action immobilière pilotée par le service France Domaine, entité de la DGFIP. Mais, cette activité s'écarte du champ du programme évoqué par son responsable lui-même <sup>(1)</sup> et orienté collecte des recettes, gestion des dépenses et tenue des comptes de l'État.

Le Rapporteur spécial a toujours pris acte de la présence du service France Domaine dans le programme 156, sans y suivre ses activités qui lui semblaient inscrites d'une part, dans le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'État* » et d'autre part, dans le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* dont France Domaine est responsable de programme.

Il semble que cet objectif qui s'intéresse aux conventions d'utilisation des bâtiments de l'État, à l'évaluation de ceux-ci (angle valorisation comptable), aux évaluations réalisées pour le compte des collectivités territoriales, reflète des activités non prises en compte dans le programme 309. Il pourrait donc être introduit par défaut dans le programme 156. Il serait peut-être plus approprié de reconfigurer le programme 309 et de sortir le service France Domaine du périmètre du programme de la gestion fiscale et financière, sauf à le transformer en gestion fiscale, financière et immobilière.

---

(1) 1<sup>er</sup> paragraphe de la présentation des activités du programme 156 –page 22 du PAP 2011.

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

Cette action regroupe **cinq métiers** spécifiques. Pour mémoire, il s'agit :

- du recouvrement des recettes non fiscales de l'État ;
- du paiement des dépenses de l'État (hors pensions) ;
- 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 (France Domaine).

Malgré l'importance de son rôle pour l'État, le poids financier de cette action au sein du programme 156 est réduit : **6,65 %**. Elle ne mobilise « que » **7,6 %** de l'ensemble des ETPT.

**Elle est et sera profondément affectée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État** (le progiciel CHORUS, le futur système informatique de la paye de l'ONP).

Les évolutions progressives de la gestion de la chaîne des dépenses de l'État impliquent un renforcement des effectifs directement liés aux métiers de tenue et comptabilisation des dépenses. Ceux-ci accueillent un nombre important d'emplois en « transfert entrant » dans le cadre de la mise en place des **centres de services partagés** (CSP) et des **services facturiers**. Le nombre d'ETPT affecté au contrôle et au paiement de la dépense de l'État augmente de 239 unités pour se porter à 3 389 ETPT prévisionnels.

Cette augmentation des agents annoncée comme transitoire, liée au déploiement généralisé de Chorus pour la gestion de la dépense de l'État, devrait dans les prochaines années permettre la réalisation de gains de productivité importants.

Associés aux progrès informatiques, les **contrôleurs budgétaires et comptables ministériels** (CBCM) 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** <sup>(1)</sup>.

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

Ces besoins sont, comme nous l'avons vu plus haut, en augmentation au regard de la LFI 2010 mais en légère diminution par rapport au réalisé 2009 qui

---

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

tient compte de l'affinement de la ventilation des personnels par action. On constate également une évolution de la distribution des ETPT par catégorie au profit des agents A+, A et B (en hausse de 125 unités), la catégorie C perdant 137 unités.

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2008-2011)**

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
A+	186	132	126	151	141	163
A	1 476	2 456	2 364	2 338	2 330	2 394
B	3 073	3 132	3 155	3 159	3 097	3 216
C	3 669	3 663	3 468	3 416	3 434	3 279
<b>Total</b>	<b>9 053</b>	<b>9 383</b>	<b>9 113</b>	<b>9 064</b>	<b>9 002</b>	<b>9 052</b>

La ventilation entre métiers est la suivante.

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2010)**

(en ETPT)

Activités	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009 Réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
Recettes non fiscales de l'État	2 192	2 222	2 201	2 175	2 093
- Recouvrement des amendes	1 322	1 375	1 325	1 325	1 285
- Recouvrement des produits divers	870	847	849	850	808
Paiement des dépenses de l'État (hors pensions)	3 108	3 080	3 150	3 060	3 389
- Contrôle financier déconcentré	nc	293	249	210	254
- Paiement des dépenses	nc	1 669	1 737	1 740	2044
- Paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État	nc	1 118	1 164	1 110	1091
Comptabilité de l'État	1 570	1 528	1 592	1 470	1 498
Prestations d'expertise	541	511	509	460	515
Gestion du Patrimoine de l'État (activités domaniales)	1 972	1 772	1 612	1 837	1 557
<b>Total</b>	<b>9 383</b>	<b>9 113</b>	<b>9 064</b>	<b>9 002</b>	<b>9 052</b>

La quasi stabilité du nombre des ETPT au regard de l'exercice 2009 et leur niveau de qualification, justifie que la demande de crédits pour les **charges de personnel** augmente : de 496,29 millions d'euros en 2010 elle passe à **535,68 millions d'euros**. Le réalisé 2009 s'étant élevé à 465,17 millions d'euros, la prévision en charges de personnel 2011 pour cette action est peut-être suffisante.

• **Les dépenses de fonctionnement**

Celles-ci sont estimées à la hausse : **26,88 millions d'euros en AE et 27,76 millions d'euros en CP** contre en 2009 23,1 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP en 2010. Les différents postes de dépenses sont stables à l'exception des **dépenses de fonctionnement informatique**. Celles-ci augmentent fortement passant à 12,48 millions d'euros en AE et 13,36 en CP,

mais ces montants semblent réalistes.

Il s'agit de la maintenance de l'infocentre INDIA et des dépenses liées au déploiement du progiciel CHORUS au sein de la DGFIP. On rappellera que les systèmes ACCORD (dépense centrale), NDL (dépense déconcentrée), ASTER (dépense à l'étranger) sont appelés à disparaître.

(en millions d'euros)

	CP consommés RAP 2008	CP consommés RAP 2009	CP PAP 2010	CP PAP 2011
Affranchissement électronique	5,3	4,8	5,5	4,9
Frais d'huissiers de justice	8,1	7,6	8,1	7,6
DNID (Direction nat. des Interventions domaniales)	Imputé sur l'action Soutien 09-02	2,3	2	1,9
Dépenses informatiques	0	5,2 AE et 6,8 CP	7,4 AE et 7,5 CP	12,48 AE et 7,6 CP
Total	13,5	19,59 AE et 20,4 CP *	23,1 AE et 23 CP	26,88 AE et 27,7 CP

\*après ventilation ex post

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

Les prévisions de dépenses d'investissement de l'action 05 pour 2011 sont faibles (210 000 euros en AE), contrairement à celles présentées pour l'exercice 2010 (3,2 millions d'euros en AE comme en CP), mais la finalité était inconnue.

3.- Action 07 : Gestion financière du secteur public local : le caractère informatique des dépenses s'accroît.

Cette action, qui mobilise 16,3 % des engagements de crédits et 20,7 % 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 d'Hélios a été réalisé dans 98 % des trésoreries. Les migrations de la Recette des finances des Hospices de Lyon, de la Recette générale des Finances de la ville de Paris et de la Recette des Finances de l'Assistance publique des Hôpitaux de Marseille ont été lancées courant 2010.

En 2011, cette action mobiliserait 24 657 ETPT, c'est-à-dire enregistrerait une réduction de plus de 4 % de ses effectifs depuis 2009 ; leur répartition par catégorie continuant à être modifiée au profit des agents A et A+.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 07 (2006/2011)

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 Réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009 Réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011 demandés
A+	52	672	587	623	660	670
A	4 495	4 020	4 227	4 123	4 235	4 216
B	9 239	9 412	9 609	9 674	9 424	9 655
C	12 383	11 910	11 468	11 382	11 170	10 116
<b>Total</b>	<b>26 169</b>	<b>26 040</b>	<b>25 891</b>	<b>25 802</b>	<b>25 489</b>	<b>24 657</b>

Les crédits demandés pour les **charges de personnel 2011 s'élèvent à 1,327 milliard d'euros**. Les frais de personnel de cette action en 2009 avaient été arrêtés à 1,381 milliard d'euros et il est tenu compte en 2011 de la perte de 1 145 ETPT dont 1 266 ETPT de catégorie C. Mais cette prévision couvre-t-elle suffisamment les besoins financiers de titre 2 de cette action ?

Pour l'exercice de ses missions en 2011, la demande de **crédits de fonctionnement s'élève à 54,38 millions d'euros en AE et 57,39 millions d'euros en CP**, soit une forte augmentation par rapport aux exercices précédents.

Cette explosion est imputable aux dépenses **de fonctionnement informatique estimées à 40,89 millions en AE et 43,9 millions en CP**.

Le Rapporteur spécial suppose qu'il s'agit des « coûts récurrents » recensés les années précédentes pour la maintenance, le fonctionnement et la mise à niveau des matériels de la « galaxie » Hélios, malgré les efforts de reprise de la TMA en interne à plus de 50 %. Le déploiement d'Hélios dans les dernières trésoreries gérant des structures dites complexes (Ville de Paris, Hospices de Lyon, Assistance publique des Hôpitaux de Marseille) nécessite un marché d'assistance à déploiement.

Grâce à la présentation d'un amendement de diminution de crédits lors de l'examen de PLF 2010, le Rapporteur spécial avait pu apprendre que pour l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris un projet informatique spécifique (EIFEL) étant en développement moyennant un budget de 12,6 millions d'euros en AE et en CP, non consommés à ce jour. Bien que la contribution de la DGFIP à ce projet pour 2011 ne soit pas encore totalement arrêtée, elle serait estimée à environ 7 millions en CP.

Une nouvelle application, mise en production en mars 2010 pour le bloc communal, **FIDELIO**, offre aux collectivités locales des simulations fiscales précieuses pour les préparations budgétaires.

Enfin, quelques dépenses informatiques liées aux logiciels Delphes et Fidélio sont inscrites en **investissement** pour environ 605 000 euros en CP.

Les **759** trésoreries désormais spécialisées secteur public local ont intégré les fonctions de fiscalité locale exercées par les ex centres des impôts et assument un **service unique** chargé de la fiscalité directe locale de niveau départemental couvrant l'ensemble des opérations liées aux bases d'imposition.

#### 4.- Action 08 : La Gestion des fonds déposés

Par cette action, l'administration assure, au niveau des directions régionales ou départementales des finances publiques, 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 son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

Les effectifs 2011 sont en baisse de 4,8 % par rapport au réalisé 2009 ; des gains de productivité étant dégagés par le développement de la dématérialisation des services, notamment sur les activités de dépôts de fonds.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
A+	5	11	10	10	11	11
A	228	207	222	208	222	214
B	528	533	544	547	535	540
C	724	681	626	613	597	547
<b>Total</b>	<b>1 485</b>	<b>1 432</b>	<b>1 402</b>	<b>1 378</b>	<b>1 365</b>	<b>1 312</b>

La demande de crédits pour les dépenses de personnel 2011 s'élève en effet à 72,19 millions d'euros contre 72,22 millions d'euros en 2010.

Les **dépenses de fonctionnement sont estimées à la baisse, à 1,2 million d'euros** contre 1,31 million d'euros prévu pour le budget 2010 et constaté en exécution 2009. Elles financent des frais d'affranchissement.

Le niveau d'activité de cette activité se maintient depuis 2006. Actuellement, comme dans les établissements bancaires, est mis en place le nouvel espace unique des paiements européens (SEPA).

#### C.- L'ACTION 06 : UN CHEMINEMENT PERSEVÉRANT POUR UNE REFONTE DE LA CHAÎNE DE TRAITEMENT DES RETRAITES.

La gestion des pensions a entamé discrètement et depuis quelques années une réforme profonde menée avec différents acteurs publics. Elle se fait effectivement en liaison avec tous les ministères qui doivent recueillir puis transmettre des données fiables et exhaustives sur la carrière de leurs agents partant en retraite. Cette évolution concerne tant que la gestion des pensions dans les structures même de la DGFIP qu'en combinaison avec les autres ministères.

Elle 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'une des étapes a été la création par le décret du 26 août 2009 n° 2009-1052 du **service des retraites de l'État**, service à compétence nationale (SCN), qui a remplacé le service des Pensions. La seconde est l'installation du **comité de coordination stratégique de la réforme de la gestion des retraites** en août 2009. Il a permis en 2010 de mettre en place et de coordonner les plans d'action des administrations ainsi que de définir les conditions d'un avancement **industriel** de l'enrichissement des comptes individuels retraite (CIR).

La problématique propre au SRE est de procéder à la rationalisation du réseau et des procédures de liquidation et paiement des retraites. Il doit également apporter un soutien spécifique aux administrations « employeurs » et parfois se charger de la reprise des éléments de carrière d'un fonctionnaire avant son arrivée dans sa dernière administration. Une interface de saisie, COSIMA, permettant la reprise des carrières a été expérimentée avec le ministère de la Culture et de la Communication.

Pour la fin 2010 et l'année 2011 le SRE mène plusieurs chantiers de front :

- le suivi des travaux d'alimentation des comptes CIR (chantier interministériel) ;

- le pilotage des nouveaux processus de départ en retraite afin de liquider les pensions à partir des CIR (chantier interministériel) ;

- la gestion des relations avec les usagers (centres d'appels et accueil retraite) ;

- la mise en place de **centres de gestion des retraites (CGR)** en procédant à la migration des centres régionaux des pensions (CRP) de la DGFIP.

**Les gains induits** espérés par le Conseil de modernisation sont de l'ordre de **1 200 ETPT**, dont **300 au sein de la DGFIP**. Toutefois, ces gains seraient dégagés progressivement, après l'enrichissement des CIR et la stabilisation des processus, c'est-à-dire en 2012 et 2013.

*Rappel de quelques éléments relatifs à la loi du 23 août 2003 portant réforme des retraites.*

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 à terme que ces CIR seront alimentés automatiquement par les systèmes de gestion des ressources humaines (SIRH) ministériels 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 difficultés 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.

Depuis 2007, les flux relatifs aux pensions sont presque stables avec environ 4,1 millions de dossiers de pensions. Par contre, le nombre de nouvelles concessions à pensions civiles et militaires a chuté en 2009 passant de 137 000 à 126 000.

*a) Les crédits*

La diminution des ETPT de cette action depuis 2006 est de peu d'ampleur et ne touche pas la structure centrale du service des pensions. Le nombre de dossiers de départs à la retraite a été élevé lors des précédents exercices et parallèlement la modernisation du traitement des ceux-ci est en cours. Cette action est donc présentée comme une future niche de réduction de postes grâce aux gains futurs de productivité.

Le PAP 2010 précisait que le SRE comptait 458 ETPT et les centres régionaux des pensions (CRP) 639 ETPT, celui pour 2011 n'évoque par la répartition du personnel entre le SRE et les nouveaux CGR.

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION *GESTION DES PENSIONS***

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011 demandés
A+	9	15	13	21	14	23
A	118	119	136	137	159	139
B	432	426	424	436	436	428
C	561	541	507	509	488	504
<b>Total</b>	<b>1 120</b>	<b>1 101</b>	<b>1 080</b>	<b>1 103</b>	<b>1 097</b>	<b>1 094</b>

Les besoins en **crédits de personnel** pour 2011 sont estimés à **64,7 millions d'euros**, soit une hausse de 4 % par rapport à la demande 2010.

Les **dépenses de fonctionnement** de l'action *Gestion des pensions* pour 2011 sont estimées à **9,25 millions d'euros en AE et 8,65 millions d'euros en CP**. Ces dépenses financent l'ensemble des activités **amont** des pensions y compris les centres régionaux des pensions (CRP). Le service des retraites de l'État est bénéficiaire à lui seul de 5,8 millions d'euros en AE et de 5,22 millions en CP, dont plus de 3 millions sont destinés à ses dépenses informatiques. Il lui échoit en effet de conforter le CIR (compte individuel retraite), de mettre en place les centres d'appels téléphoniques (Rennes et Bordeaux) et le centre service retraite.

Des dépenses de fonctionnement informatiques sont isolées et estimées à environ 300 000 euros. Elles concernent le développement en maîtrise d'œuvre interne à la DGFIP de l'application **NEPTUNE de liquidation et paiement des retraites**.

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 <sup>(1)</sup> sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires.

*b) Un indicateur unique appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite*

Depuis le PAP 2010, un seul indicateur 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**.

Cet indicateur **n° 9-1** suit le pourcentage des dossiers de départs en retraite urgents traités **dans un délai de deux mois** et depuis le PAP 2010 pour les phases allant de la liquidation au paiement. La DGFIP considère en effet que le principal dysfonctionnement qui pourrait affecter la chaîne de traitement des pensions est le retard dans l'octroi de la pension. La concentration de l'objectif sur le traitement des dossiers urgents permettrait d'apprécier la performance du service des retraites de l'État.

---

(1) Dont l'adresse du site Internet est la suivante : <http://www.info-retraite.fr>.

L'intégration dans le périmètre de cet indicateur du délai de paiement explique la révision des prévisions 2010 et 2011 à 93 %.

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

Le Rapporteur spécial rappelle que les dépenses de pensions sont comprises dans le calcul du taux d'intervention des dépenses de l'État.

#### D.- L'ACTION SOUTIEN A PERDU DU POIDS

Cette action mobilise en 2011 **26,1 % des demandes budgétaires et 12,98 % des effectifs ETPT du programme 156**<sup>(1)</sup>. Un effort d'affectation des crédits et des personnels, qui satisfait ainsi les critiques de votre Rapporteur spécial comme de la Cour des comptes (*cf. supra*), engagé depuis le RAP 2009, a été réalisé.

Elle accueille les effectifs de la DGFIP chargés de missions transversales de support (gestion des ressources humaines et des moyens, informatique), pilotage (audit et contrôle), d'état-major (direction, communication, accueil, etc.). Elle évoque la troisième filière de l'administration centrale de la DGFIP dite du pilotage du réseau et des moyens.

*a) Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation.*

En 2011, l'action *Soutien* rassemblera 15 633 ETPT soit 234 agents ETPT de moins que n'en comptabilisait le RAP 2009. Presque 36% des agents A+ du programme y sont inscrits, ce qui paraît logique dans la mesure où les fonctions de direction sont censées y figurer.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION SOUTIEN 2006-2011

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
A+	1 414	1 250	1 247	955	1 268	1 014
A	8 158	7 873	7 904	5 268	7 886	5 346
B	6 001	5 819	5 880	4 594	5 563	4 519
C	9 715	8 616	8 957	5 050	8 814	4 754
<b>Total</b>	<b>25 288</b>	<b>23 558</b>	<b>23 988</b>	<b>15 867</b>	<b>23 525</b>	<b>15 633</b>

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

Cette action est composée de deux sous actions, dont celle dédiée au programme transversal Copernic, qui au fur et à mesure de l'avancement du projet voit ses effectifs se réduire, les personnels étant progressivement réaffectés. On peut constater que le projet Copernic mobilisera encore 214 ETPT et que si la décrue est amorcée, les équipes restent importantes.

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION**

Soutien Copernic						
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
A+	23	21	24	16	24	13
A	265	274	271	215	271	169
B	20	29	28	29	21	21
C	40	36	31	20	38	11
<b>Total</b>	<b>348</b>	<b>350</b>	<b>354</b>	<b>280</b>	<b>354</b>	<b>214</b>

**VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION**

Soutien autre que Copernic						
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011
A+	1 391	1 229	1 223	939	1 238	1 001
A	7 893	7 599	7 633	5 053	7 615	5 177
B	5 981	5 790	5 852	4 565	5 542	4 498
C	9 675	8 580	8 926	5 030	8 776	4 743
<b>Total</b>	<b>24 940</b>	<b>23 198</b>	<b>23 634</b>	<b>15 587</b>	<b>23 171</b>	<b>15 419</b>

Du fait de cette nouvelle ventilation, les **crédits de personnel** demandés pour l'action *Soutien* en 2011 sont limités à **992,2 millions d'euros** contre 1,46 milliard en 2010. Comparés aux résultats de l'exercice 2009, ces crédits sont en hausse de 1,8 % alors que les ETPT diminuent de 234 unités ; mais un nombre plus élevé de cadres A+ est prévu.

*b) La sous-action Soutien Copernic se finance par reports de crédits*

La sous-action *Soutien Copernic* ne comporte aucune demande de crédits de fonctionnement ou d'investissement pour l'année 2011. Si la poursuite du projet est financée par la voie de reports de crédits, le rapporteur spécial en connaît le montant par le questionnaire budgétaire <sup>(1)</sup>. L'information devrait être donnée dans le PAP. Le PAP 2010 précisait que 20 millions d'euros de CP dont 15 de crédits d'investissement devaient être consommés.

(1) Cf. supra sur les moyens informatiques Copernic – 55 millions de CP par majoration de reports de crédits – article 55 du PLF 2011.

*c) Les crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic concentrent 80 % du titre 3 du programme 156*

● La demande de **crédits de fonctionnement** de cette sous-action s'élève à **1 115,48 millions d'euros en AE et 1 096,39 millions d'euros en CP**. Elle concentre 80 % des dépenses de fonctionnement du programme.

Les dépenses indivises de fonctionnement sont articulées autour des cinq rubriques présentées ci-dessous :

– Les **loyers budgétaires** de 2010 sont indexés de 2,7 % et portés à **257,48 millions d'euros**. Ce montant représente 24 % du budget de fonctionnement de cette sous-action.

En contrepartie, en 2011, 20 % du total de ces loyers budgétaires<sup>(1)</sup> seront réservés 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 **273,88 millions d'euros en CP**, contre 312,10 millions d'euros en 2010. Cette diminution importante semble imputable aux frais d'entretien des locaux qui passent de 62 millions en 2010 à 34,65 millions d'euros en 2011.

– Les dépenses liées à **l'accomplissement des missions, estimées à 369,58 millions d'euros en CP** sont également appréciées à la baisse par rapport à 2010 (– 10 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement informatiques et d'affranchissement sont abaissées chacune 10 millions d'euros (*sic*), les autres dépenses étant stables.

Les dépenses de **fonctionnement informatiques s'élèvent à 146,2 millions d'euros** parmi lesquelles, la maintenance du parc (79 millions d'euros contre 48,4 millions d'euros annoncés en 2010) et les dépenses relatives à l'évolution, à la maintenance des applications et infrastructures (23,6 millions d'euros) dont une participation au développement du système d'information des ressources humaines interministériel, le SIRH SIRHIUS.

– Les **moyens de fonctionnement** sont estimés à **92,55 millions d'euros en CP** contre 109,66 millions d'euros en CP en 2010 soit baisse de 17 millions d'euros avec deux postes principaux : les fournitures de bureaux et les frais de déplacement. Toutefois, l'exécution 2009 pour ce poste budgétaire ayant été arrêté à 96,34 millions d'euros, la prévision 2011 est sans doute plus fine que celle présentée pour 2010.

– Une catégorie « divers » a été créée ; elle est estimée à 28,2 millions d'euros et sert à financer des prestations sociales ou « collectives »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Contre 16 % en 2010.

(2) Dont la contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) de 6 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement de cette action *Soutien* sont appelées à profiter des économies d'échelle et des efforts de standardisation des commandes pilotées par le Service des Achats de l'État.

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

La sous action *Soutien* concentre, comme elle le fait pour les dépenses de fonctionnement, plus de 92% des investissements du programme. Mais une partie des dépenses d'investissement fonctionnent sous le régime des reports de crédits.

La demande de crédits d'investissement de l'action *Soutien* s'élève pour 2011 à **156,09 millions d'euros en AE et 176,97 millions en CP**. Les AE enregistrent une diminution de leur demande d'une dizaine de millions d'euros. À l'inverse, les CP 2011 sont supérieurs à ceux prévus pour 2010 (+ 9 millions d'euros). Plus de 80 % des sommes (AE et CP) sont destinées à des immobilisations corporelles.

Les **dépenses informatiques immobilisables** sont estimées à 47,34 millions d'euros en AE et 50,34 millions en CP ; elles correspondent à des dépenses d'infrastructures du SSI.

Les achats de matériels sont portés à 47 millions d'euros en AE et 74,8 millions en CP, en tenant compte d'une plus grande rigueur au cours de la saisie comptable et d'une affectation sur le titre 5.

**L'investissement immobilier 2011** pris en charge par le programme 156 a besoin de 64,38 millions d'euros. Ce montant est identique à celui de 2010 car le plan immobilier de la DGFIP (et les ressources associées) n'est pas encore finalisé. Il s'agit en effet d'articuler la politique d'entretien immobilier pilotée par le programme *Entretien des bâtiments de l'État* et les chantiers permettant de concrétiser les SIP et les directions locales unifiées. Les projets immobiliers liés à la fusion seraient au nombre de 1 000.

S'ajoutent à cet ensemble 114 000 euros de **dépenses d'intervention** correspondant à « l'adhésion » de la DGFIP à quelques organismes internationaux relevant du domaine fiscal.



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

### I.— LA PRÉOCCUPATION DU PROGRAMME 302 EN 2011 : SAUVEGARDER LES MOYENS OPÉRATIONNELS

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe en 2011 **la totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects** (DGDDI), les personnels chargés des activités de recouvrement de la fiscalité indirecte précédemment inscrits dans l'action n° 4 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* ayant été rapatriés dans le programme 302.

La douane exerce une triple mission :

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

– **une mission économique**, en faveur de la compétitivité des 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 ;

– **une mission fiscale** qui souhaite se positionner comme une référence en matière de fiscalité des nouveaux enjeux environnementaux.

Les crédits présentés couvrent désormais l'ensemble des missions douanières.

La protection de l'espace national et européen et la régularisation des échanges commerciaux constituent pour la DGDDI des attributions indissociables du 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) *Tous les services de l'administration douanière se retrouvent dans les actions du programme 302.*

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.

Désormais, la finalité fiscale avec l'action *Perception des droits et taxes* prend place dans le programme 302. La douane assure l'assiette et le recouvrement d'environ 60 milliards de recettes fiscales dont plus de 40 % de taxes environnementales. Elle s'attache à moderniser cette collecte en dématérialisant et simplifiant les procédures et en améliorant la relation avec le contribuable.

b) *Le programme 302 et la RGPP - Quid de la mise en place de la taxe poids lourds ?*

Le quatrième conseil de modernisation des politiques publiques (juin 2010) a inscrit quatre réformes nouvelles qui concernent la DGDDI et appelées à s'échelonner sur la période 2001-2013. Il s'agit de :

- poursuivre la dématérialisation des formalités gérées par la DGDDI ;
- intégrer les formalités préalables au dédouanement dans une logique de guichet unique ;
- poursuivre la réorganisation des structures et des missions de la douane en particulier autour des fonctions support (externalisation de la jauge, ajustement des services de garantie, mise en place de deux CSP – centres de services partagés) ;
- préparer la mise en place de la taxe poids lourds avec un déploiement en Alsace en 2011 et une généralisation en 2013.

La mise en place de la taxe poids lourd semble difficile car même s'il l'on recourrait aux services de prestataires privés (sur quelles bases de compensation financière ?), la surveillance et le contrôle, qui ne peuvent être externalisés, vont exiger des moyens humains dont la DGDDI ne dispose pas.

*c) Tourmentes sur la gestion budgétaire 2010 de la douane*

- Tension sur le Titre 2

Si le Rapporteur spécial avait pu observer qu'à la fin de l'exercice 2009 la DGDDI était parvenue à couvrir ses dépenses de personnel, moyennant une consommation en ETPT inférieure de 236 unités, il semble que la situation soit plus tendue en 2010.

La DGDDI considère qu'elle a élaboré sa demande de crédits de titre 2 pour 2010 de manière sincère mais sans qu'il lui soit possible de disposer d'une marge pour aléas ou nouvelles mesures. Par ailleurs, elle fonctionne volontairement en permanence par sécurité avec un volet de vacances de postes.

L'administration de la douane a tenu à préciser à votre Rapporteur spécial que non seulement elle respecte le schéma d'emploi fixé en LFI, mais que le taux de non remplacement d'un départ à la retraite sur 2 est dépassé (60,7 %). Qu'en dépit d'un décalage de quelques mois des départs à la retraite prévus pour 2010, la prévision est tenue et que son effet temporaire a été atténué en décalant des recrutements, qui, par ailleurs, ont tous reçus le visa du CBCM.

Par contre, les prévisions de la DGDDI sont bousculées par l'adoption du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B entré en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre dernier **qui engendre un coût supplémentaire de 2,5 millions d'euros hors CAS Pensions totalement non prévu.**

- Tension sur les autres titres hors titre 2

Le Rapporteur spécial a perçu une forme d'amertume chez les gestionnaires du programme 302.

La réserve de précaution dont le montant s'élève à 5 % des crédits hors titre 2 initiaux (c'est-à-dire environ 25 millions d'euros) a été amputée de plus de 3 millions d'euros en AE comme en CP.

Par ailleurs, les crédits de la DGDDI ont fait l'objet d'une annulation importante de crédits ouverts : -7,59 millions en AE comme en CP, **qui a contraint la DGDDI à freiné ses opérations d'investissement** (renouvellement de son parc aéronaval) et à les faire glisser le programme d'une année.

**Le débloqué de la quasi-totalité du solde de la réserve de précaution hors titre 2 sera nécessaire pour couvrir les besoins de crédits d'ici fin 2010.**

Le Rapporteur spécial a également conscience que les équipes de la DGDDI font des efforts drastiques sur les dépenses de fonctionnement (allant jusqu'à surveiller leur bilan carbone pour consommer plus économiquement) afin **de sauvegarder les moyens de l'opérationnel** qui sont au cœur de leur action.

A. – LES PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 302 EN 2011

Comme lors des années précédentes, le Rapporteur spécial souligne la qualité de l'exposé des éléments budgétaires du programme 302. La clarté de celle-ci, sa maîtrise, son enrichissement progressif tant sur les dépenses que sur les coûts synthétiques, laissent à penser que ce document répond aux obligations lolfiennes de présentation budgétaire et que la DGDDI gère son budget.

Une nouveauté affectera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 le suivi de la dépense du programme 302. Deux centres de services partagés (CSP) situés à Paris et à Lyon seront chargés du traitement des dépenses des différents BOP du programme dans la nouvelle application CHORUS. Leur mise en place est prévue entre 2011 et 2012.

a) *Présentation de la demande de crédits.*

**PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES :  
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2011**

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
<b>Action n° 1</b> – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises <b>et lutte contre la grande fraude douanière</b>	398 665	33 890	6 200	0	<b>438 755</b>
<i>Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière (action fondue dans la précédente)</i>					
<b>Action n° 3</b> – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	124 948	20 918	24 373		<b>170 239</b>
<b>Action n° 4</b> – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 469	21 146	2 920		<b>241 535</b>
<b>Action n° 5</b> – <i>Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</i> (nouvelle appellation)	92 736	8 679	850	312 000	<b>414 266</b>
<b>Action n° 6</b> – Soutien des services opérationnels	210 750	55 358	17 589	700	<b>284 398</b>
<b>Action n° 7</b> – Perception des droits et taxes ( <i>nouveau</i> )	52 017	4 357	500		<b>56 874</b>
<b>Total</b>	<b>1 096 587</b>	<b>144 348</b>	<b>52 433</b>	<b>312 700</b>	<b>1 606 067</b>

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2011

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
<b>Action n° 1</b> – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises <b>et lutte contre la grande fraude douanière</b>	398 665	33 890	7 038		<b>439 593</b>
<i>Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière (action fondue dans la précédente)</i>					
<b>Action n° 3</b> – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	124 948	20 918	28 011		<b>173 877</b>
<b>Action n° 4</b> – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 469	21 146	3 920		<b>242 535</b>
<b>Action n° 5</b> – <i>Fiscalité douanière, énergétique et environnementale (nouvelle appellation)</i>	92 736	8 679	850	312 000	<b>414 266</b>
<b>Action n° 6</b> – Soutien des services opérationnels	210 750	51 658	17 589	700	<b>280 698</b>
<b>Action n° 7</b> – Perception des droits et taxes ( <i>nouveau</i> )	52 017	4 357	500		<b>56 874</b>
<b>Total</b>	<b>1 096 587</b>	<b>140 648</b>	<b>57 908</b>	<b>312 700</b>	<b>1 607 843</b>

À périmètre retraité, compte tenu de l'apparition de l'action 07 *Perception des droits et taxes*, ex action 04 *Fiscalité des marchandises et des moyens de transports* du programme 156, **les demandes de crédits du programme 302 pour l'exercice 2011 enregistrent une augmentation de 0,52 % en autorisations d'engagement (AE) et de 0,83 % en crédits de paiement (CP).**

Sur la base d'une inflation évaluée à 1,5 % pour 2011, **c'est-à-dire en euros constants, les crédits du programme 302 amorcent une inflexion (– 1 % en AE et – 0,67 % en CP).**

Compte tenu de la structure de ce budget dans lequel les dépenses de personnel (titre 2) mobilisent 68% des crédits, « l'augmentation » en euros courants des demandes de crédits est générée par l'augmentation des crédits de personnel. En effet, **la demande de crédits de Titre 2 augmente de 1,59 % en AE comme en CP**, alors que les prévisions sur les autres titres de dépenses diminuent de – 1,72 % en AE et de – 0,76 % en CP.

En affinant l'analyse, on notera que les **dépenses de fonctionnement diminuent**, de manière imperceptible en AE et de – 2,7 % en CP. Par contre, **les dépenses d'investissement augmentent de + 7,5 % en AE et de + 29,4 % en CP**, le calendrier de renouvellement des équipements notamment aéronavals se poursuivant. Enfin, **les dépenses d'intervention** diminuent de presque 4 %.

La DGDDI présente un tableau synthétique de la destination des crédits demandés tout à fait intéressant. Elle précise que la demande de crédits de fonctionnement en CP aurait été moindre si elle n'avait eu à prendre en charge une partie du coût de la déclaration européenne de services<sup>(1)</sup> et à tenir compte d'une modification de la saisie comptable de la subvention à l'association de restauration et de logement des stagiaires des écoles de douanes.

(1) Il s'agit d'une déclaration de prestations de services imposables chez un preneur assujéti dans un autre État membre de la Communauté européenne.

Les **crédits de fonctionnement** (titre 3) se limiteraient en 2011 à **144,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 140,67 en crédits de paiement**. Ils sont présents à hauteur de 38 % dans l'action *Soutien* puis répartis de manière relativement homogène au sein des autres actions. Ils concerneront pour l'essentiel des dépenses classées selon trois catégories :

– celles liées à la logistique de base et à l'immobilier <sup>(1)</sup>, qui représentent 39,76 % des dépenses de fonctionnement parmi lesquelles les **loyers budgétaires** <sup>(2)</sup>, **estimés à 19,87 millions d'euros** qui enregistrent une hausse d'environ 500 000 euros, alors que les loyers « traditionnels » diminuent d'environ 1 million. Tous les autres postes (fluides, maintenance, nettoyage) sont en baisse.

– les dépenses liées au fonctionnement de l'agent en légère hausse suite à une modification de saisie comptable ;

– enfin, les frais relatifs aux missions opérationnelles diminuent de 3,3 % y compris sur les deux postes les plus importants : les frais de déplacement et le fonctionnement informatique et bureautique.

La demande de crédits d'**investissements** pour 2011 en AE s'élève à **52,43 millions d'euros** contre 49,18 millions d'euros en 2010. La demande de **CP** pour 2011 s'élève à **57,91 millions d'euros** contre 45,04 millions d'euros en 2010. Comme en 2010 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) est renforcé, après avoir souffert d'un ralentissement en 2010. Le **parc aérien** en particulier bénéficiera de 19,87 millions d'euros en AE et 26,2 millions d'euros en CP. L'action de *Soutien* aux services opérationnels bénéficie également de cette augmentation de crédits : 11,89 millions sont dédiés à des **investissements immobiliers** et une somme pratiquement identique aux **investissements informatiques**.

**Dans le détail des investissements prévus pour 2011, on distingue les opérations suivantes :**

● 29,27 millions d'euros en AE et 32,73 millions d'euros en CP pour les investissements dans **équipements de surveillance** (soit plus de 55 % des crédits d'investissements).

L'opération de renouvellement du **parc aérien** est lancée depuis quelques années, la première commande datant de 2009. Il s'agit dans un premier temps d'acquérir six avions (initialement il était prévu de renouveler le parc de 12 avions en deux tranches de trois ans). La DGDDI regrette donc que cette première tranche soit étalée désormais sur cinq ans. Le montant total des AE en 2013 après commande des derniers avions devait s'élever à 106,3 millions d'euros, le montant

---

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

(2) Les loyers budgétaires se sont vus appliquer une hausse de 2,7 % sur leur montant.

cumulé des CP étant estimé à 77,15 millions d'euros (ce qui signifie un reste à payer de 29,08 millions d'euros). En 2011 la commande du 4<sup>ème</sup> avion devrait être passée pour un montant de 19,87 millions d'euros en AE alors que les avions 2 et 3 devraient être livrés (soit un besoin de CP en 2011 estimés à 26,21 millions d'euros).

La poursuite du renouvellement et le maintien en condition opérationnelle de la **flotte maritime** (vedettes garde-côtes et patrouilleurs) pour un montant de 4,5 millions d'euros en AE et 1,62 million en CP.

Le renouvellement du **parc automobile** des équipes de surveillance (et des services opérationnels) pour un montant de 4,5 millions d'euros en AE comme en CP.

● **11,78 millions d'euros en AE et en CP** pour les **investissements informatiques**. 8 millions sont inscrits dans l'action *Soutien* notamment pour rénover, standardiser et sécuriser les plates-formes informatiques de la DGDDI (en créant un deuxième centre d'exploitation à des fins de secours), mais également au titre de la contribution au SIRH interministériel (*cf.* programme 156) et enfin pour développer la téléphonie sur Internet.

● Pour les dépenses d'investissement immobilières, un total de 11,9 millions **d'euros en AE et en CP** est prévu pour 2011. Elles incluent le financement d'un centre de service partagé (coût global 4,3 millions d'euros en AE et 2,3 millions en CP), la rénovation des installations électriques et de climatisation d'un centre informatique douanier (2,98 millions d'euros en AE et 1,5 million en CP) et la rénovation d'un bâtiment de la direction nationale de la statistique et du commerce extérieur (2,6 millions d'euros en CP). Par ailleurs, la DGDDI a prévu quelques opérations financées à hauteur de 3,87 millions d'euros inscrits sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*, voire depuis le CAS 722 *Contribution aux dépenses immobilières*.

#### *b) Structure prévisionnelle de la dépense sur l'exercice 2011.*

Le montant des AE demandées pour 2011 est estimé 1 606 millions d'euros. 2 % de ces AE 2011 pourraient ne pas être couvertes par des paiements à la fin de l'exercice 2011 (33 millions d'euros). Ce chiffre est inférieur au montant d'AE non couvertes par des paiements à fin 2009 (41,7 millions d'euros).

Ces AE non couvertes par des paiements à fin 2009 concernent pour plus de 60 % des opérations d'investissement en équipements lourds, informatique et immobilier.

Ces AE non couvertes par des paiements à fin 2011 concerneraient majoritairement le renouvellement des équipements lourds de surveillance.

Le montant des CP demandés pour 2011 est estimé quant à lui à 1 607 millions d'euros dont 97,6 % financeront des dépenses engagées **en** 2011, 2,4 % financeront des dépenses engagées **avant** 2011.

Comme le souligne le PAP du programme 302, on peut observer que :

– sur les dépenses d’investissement les besoins d’AE sont inférieurs à ceux des CP (52,43 millions d’euros pour 57,91 millions d’euros) ;

– sur les dépenses de fonctionnement, la tendance est inversée et l’écart est d’environ 4 millions d’euros. La douane prévoit des dépenses de fonctionnement liées à la préparation du passage sous l’application Chorus et souhaite travailler sur la partie recensement des engagements de l’État.

*c) Les fonds de concours et attributions de produits en 2011*

Les ressources estimées pour 2011 des fonds de concours et attributions de produits devraient connaître une remontée après la baisse enregistrée en 2010 du fait de la mise en œuvre de la gratuité totale du dédouanement informatisé et de l’achèvement des travaux du bureau de contrôles nationaux à la frontière andorrane (Porta). Parmi ces fonds de concours la **participation de l’Union européenne aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude** est estimée à 326 000 euros. Cette enveloppe concerne notamment la mise en œuvre par la douane française, qui y participe activement, d’actions relevant du programme pluri-annuel communautaire « **Douane 2013** ».

On observera que les produits de cession de biens immobiliers et mobiliers revenant à la DGDDI sont fortement à la baisse après les résultats des exercices 2008 et 2009.

**FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2007-2011**

*(en euros)*

Rattachement 2007	Rattachement 2008	Rattachement 2009	Rattachement 2010 LFI	PLF 2011
20 974 031	19 608 275	12 505 450?	3 570 000	<b>4 094 000</b>

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.

Enfin, l’examen du **schéma de déversement** des crédits établit le montant total nécessaire au fonctionnement du programme 302 à 47 millions d’euros. Il bénéficie d’un apport de services de la part du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* (prestations sociales, formation) et du programme *Entretien des bâtiments de l’État*. Par contre, il propose des services estimés à 9,4 millions d’euros au programme *Économie et développement durable de l’agriculture, de la pêche et des territoires*.

*d) Les prévisions pluri-annuelles 2011-2013*

Les crédits « pluri-annuels » du programme 302 sur la période 2011-2013 n’évoluent pas nettement à la baisse comme ceux du programme 156 (*cf. supra*) et

oscillent en fonction de leur nature (AE ou CP) et des exercices. Ce phénomène est sans doute dû à l'importance des investissements dont le besoin en CP est souvent décalé d'un exercice par rapport au besoin en AE. **Mais globalement, en euros constants, la tendance est à la baisse.** Il faut en outre prendre en compte le poids budgétaire de la contribution employeur au CAS Pensions et dont le taux peut encore croître sur les prochains exercices, bien que les dépenses de personnel modèlent un peu moins le programme 302 que le programme 156.

## B.- UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES COMPTÉE

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 dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance, 2009-2011 validé à l'automne 2009.

### Le contrat pluri-annuel de la DGDDI

La DGDDI dans son contrat pluri-annuel 2009-2011 a adopté 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 ainsi que l'offre d'un niveau élevé de sécurisation des échanges commerciaux.

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, intensifier la lutte contre la criminalité organisée et assurer des développements judiciaires aux actions de lutte contre la délinquance et la criminalité organisée 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 <sup>(1)</sup>, à offrir aux opérateurs une qualité de service optimale et en améliorant l'efficacité des processus fiscaux.

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

Le Rapporteur spécial se propose d'examiner la justification au premier euro des dépenses de personnel.

### *a) Les charges de personnel amorcent un mouvement de baisse*

Les dépenses de personnel (ou de titre 2) du programme 302 prévues pour l'exercice 2011 augmentent à périmètre constant de 1,59 % en euros constants, c'est-à-dire qu'elles stagnent en euros constants.

**1 096 millions d'euros sont inscrits en 2011 pour financer l'ensemble des charges de personnel du programme 302 contre 1 079 millions en 2010.**

---

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

Il n'est cependant pas possible de procéder à une comparaison **compte tenu de l'intégration**, pour faciliter la gestion BOP et UO, de **657 ETPT** (dont 166 cadres A et A+) en provenance de l'ex action 04 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* n° 156. Toutefois le coût de ce transfert étant estimé à 52 millions d'euros dont 13 millions au titre de la cotisation au CAS Pensions, il est possible de parvenir à estimer que la rémunération d'activités diminue d'environ 1 % à périmètre constant.

#### DÉPENSES DE PERSONNEL 2008-2011

(en euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011 Périmètre enrichi
Rémunérations d'activité	674 881 672	673 047 507	673 138 695	705 456 518
Cotisations et contributions sociales	327 612 385	337 620 240	350 683 051	385 654 044
<i>Dont contribution au CAS Pension</i>	<i>251 908 170</i>	<i>262 643 260</i>	<i>276 177 084</i>	<i>307 418 904</i>
Prestations sociales et allocations diverses	5 135 501	5 210 251	5 117 180	5 476 222

La DGDDI signale toutefois que l'arrivée des ETPT chargés du recouvrement de la fiscalité des marchandises et des moyens de transports a un impact sur les coûts moyens par catégorie de son personnel.

**En effet, le taux d'encadrement moyen par des agents A+ du programme 302 qui était de 1,47 % en 2010 passe en 2011 à 1,8 % car le taux d'encadrement de la nouvelle action 07 Perception des droits et taxes est de 10 %.**

Le coût moyen d'un agent A+ passe donc de **102 736 euros** à **113 336 euros en 2011**, sachant que les cadres de l'action 07 bénéficient de primes spécifiques liées aux fonctions comptables.

#### RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL 2011 PAR CATÉGORIE

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

Catégorie	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010	PLF 2011 Périmètre enrichi
A+	38,25	38,46	36,18	51,15
A	257,77	264,12	309,99	331,00
B	376,09	389,72	407,24	441,40
C	329,34	317,54	269,42	266,62
<b>Total</b>	<b>1 001,45</b>	<b>1 009,73</b>	<b>1 022,83</b>	<b>1 090,17</b>

Le tableau ci-dessus, tout relatif qu'il soit compte tenu de la variation du nombre d'agents ETPT en 2011 du programme 302, laisse entrevoir les difficultés d'exécution des dépenses de Titre 2 en 2010.

L'évolution des effectifs malgré la modification de périmètre est assez simple à suivre dans la mesure où les ETPT de l'action intégrée (n° 07). ont été additionnés par catégorie aux effectifs des autres actions.

Par contre, **on observe une évolution de la répartition des effectifs de la DGDDI**. Alors que les agents de catégorie C constituaient encore en 2008, l'effectif le plus important, **les agents de la catégorie B sont devenus depuis l'exécution 2009 prédominants (43,40%)**. On observe également la montée en puissance de la catégorie A.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 2008-2011

Catégorie	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010 Retraité	PLF 2011	Variation 2011/2010
A+	269	270	316	315	-1
A	3 364	3 322	4 959	4 037	+ 78
B	6 771	6 899	7 432	7 566	+ 134
C	7 229	6 778	6 089	5 517	- 572
<b>Total ETPT</b>	<b>17 633</b>	<b>17 269</b>	<b>17 796</b>	<b>17 435</b>	<b>- 361</b>
+ ETPT action 04 du programme 156	729	663			
<b>Total bis</b>	<b>18 362</b>	<b>17 932</b>	<b>17 796</b>	<b>17 435</b>	

Les efforts de réduction des effectifs du programme 302 ne sont pas à appréhender par simple soustraction (- 361 ETPT en 2011 avec un effectif supplémentaire contre - 377 en LFI 2010) mais par rapport aux hypothèses de sortie.

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

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

● Les entrées/sorties en ETP

Le solde sorties/entrées estimé pour 2011 est de - 365 ETP, à mettre en regard avec les 600 ETP partant définitivement à la retraite, soit **60,8 % de taux de non remplacement. Le Rapporteur spécial fait remarquer que ce taux est supérieur à celui de 2010 (59,7 %)** et qu'il est largement supérieur au principe du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux.

Reconverti en ETPT *et en prenant en compte le plein effet (à 100 %) des suppressions 2010*, ce chiffre correspond à - 361 ETPT.

**Le plan de requalification des emplois se poursuit.** Comme depuis 2009, 110 promotions de B en A et 243 promotions de C en B ont été prévues. On notera que parmi les 659 entrées, 333 correspondent à des recrutements par voie de concours <sup>(1)</sup> ou « de recrutement initial ».

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

- Le solde du glissement vieillesse-technicité (GVT)

Le GVT positif (effet de carrière) du personnel de la DGDDI en 2011 est estimé à 6,8 millions d'euros hors pensions. *A contrario*, le GVT négatif<sup>(1)</sup> est évalué à 8,5 millions d'euros. En 2011 le solde du GVT affiche nettement un solde négatif de 1,7 million d'euros. Cette économie budgétaire découle des effets de la réduction des effectifs.

- 1.– L'achèvement de la réforme de l'ensemble des structures de la DGDDI va rendre la poursuite de la réduction des effectifs plus délicate.

Les quelques modifications apportées aux actions et à leur configuration ne facilitent pas à un suivi précis action par action et catégorie par catégorie de la réduction des effectifs 2011 du programme 302.

Lors de son examen de ce PAP, le Rapporteur spécial a constaté que les réductions d'effectifs seraient supportées majoritairement par les opérations commerciales de la douane (actions 04 et 05).

Toutefois, le Rapporteur spécial souhaite indiquer que depuis une dizaine d'année la douane a entrepris de réformer et de moderniser toutes ses structures. Les réformes ont successivement concerné les services des contributions indirectes, la branche de la surveillance y compris dans sa dimension aéromaritime, le dispositif du renseignement et de la lutte contre la fraude, les services de l'administration générale et la centralisation de la fonction comptable. La modernisation du dédouanement est quant à elle engagée depuis 2008, grâce à l'application Delt@.

**La réforme de l'ensemble des structures de la DGDDI sera achevée en 2011.** Elle poursuit par contre une adaptation de son réseau (notamment de surveillance) en liaison avec l'environnement dans lequel elle évolue (développement d'un aéroport par exemple). Mais ces ajustements sont ponctuels. Des gains de productivité semblent encore possibles sur les fonctions support, notamment avec la mise en place des CSP (centres de services partagés).

#### *a) Les éléments 2011 des rémunérations*

- Les mesures salariales générales pour 2011 rapportées à la DGDDI ont un impact limité à 1,4 million d'euros compte tenu du gel prévisionnel du point d'indice. L'impact des dispositions **GIPA** (garantie individuelle de pouvoir d'achat) est estimé, comme en 2010 à environ 600 000 euros. Par contre, **ce dispositif devrait concerner un peu moins d'agents qu'en 2010 (417 agents contre 644 agents en 2010).**

---

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

- Les mesures catégorielles :

Le budget des mesures catégorielles est prévu en forte hausse pour 2011 ; il passerait de 6,7 millions d'euros à **11 millions**. Les effets des mesures catégorielles adoptées en 2010 pèseront pour **5,2 millions** et les mesures indemnitaires en année pleine pour plus de 3,36 millions d'euros.

L'impact des mesures indemnitaires est estimé à 2,19 millions d'euros (3,36 millions en année pleine). Elles concernent les deux principales indemnités « maison ».

La fin de la revalorisation de *l'indemnité de risque à taux indexés* dont bénéficient les agents de la branche **surveillance douanière** (2 points le 1<sup>er</sup> juillet 2011)

La fin de la revalorisation de l'Allocation complémentaire de fonctions (ACF) : attribution au 1<sup>er</sup> juillet 2011 de 5 points supplémentaires aux agents de la branche des **opérations commerciales**.

- Cotisations sociales employeurs et prestations sociales :

L'année 2011 est marquée par une nouvelle augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions (*cf. supra*) qui passe de 62,14 % à **65,39 %**. Le taux de cotisation pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) s'élève à 2,09 %.

Le montant des prestations sociales pour 2011 est estimé à 5,48 millions d'euros.

Toutefois, le dispositif de secours financier, estimé à 15,5 millions d'euros, est financé par l'action 05 dans le cadre de dépenses d'intervention. La gestion de ce secours financier (en extinction progressive) 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*

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 mesurés au travers de 12 indicateurs.

Le mérite individuel porte au sein de la DGDDI le nom de « **modulation** » susceptible de bénéficier aux agents d'encadrement effectuant des fonctions de responsabilité. Depuis 2010 le périmètre des agents modulables a été élargi à des agents de catégorie A exerçant des fonctions d'expertise. 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 ».

Cette pratique de la modulation pourrait évoluer en fonction de l'état de la mise en œuvre en 2011 de la PFR (**prime de fonctions et de résultats**) au sein de l'encadrement de la DGDDI.

*c) Le compte épargne-temps se développe*

Au 31 janvier 2010, le bilan relatif au compte épargne-temps (CET) pour l'ensemble des agents de la DGDDI était le suivant :

**BILAN DE L'APPLICATION DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS EN 2010 ET 2007**

	Nombre d'agents bénéficiaires	Jours accumulés au 1 <sup>er</sup> janvier 2010	Jours accumulés Rappel 2007
A+ niveau administrateur	277	5 577	3 325
A	2 253	53 457	38 217
B	4 198	96 118,5	62 042
C	3 283	64 366	47 105
<b>Total</b>	<b>9 961</b>	<b>219 518,5</b>	<b>150 689</b>

Le nombre de compte épargne temps des agents de la DGDDI a augmenté de 12 % depuis 2007 et le nombre de jours accumulés de 45,6 %.

Les dispositions du compte épargne temps d'avril 2002 ont été modifiées par le décret 2009-1065 du 28 août 2009 qui élargit le choix des options à la disposition des agents dont une prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

L'enveloppe budgétaire prévue en 2011 au titre du rachat de jours de compte-épargne temps (CET) au sein de la DGDDI est de **1,4 M€**. En ce qui concerne la DGDDI cette enveloppe est supérieure à celle du GIPA et presque la moitié des agents de la douane dispose d'un compte.

2.– La politique des ressources humaines : décloisonner les activités lors du processus de formation

Pour faire face à l'évolution de ses métiers, accompagner la mise en place de la LOLF et poursuivre la recherche de gains de productivité, 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). Celle-ci orientée désormais vers la reconception du référentiel « métiers », la qualification élevée des personnels et la formation professionnelle de haut niveau.**

Les grands axes de cette politique ont été définis dans le cadre du contrat pluri-annuel de performance 2009-2011 et sont, pour mémoire, les suivants :

- *La poursuite de la modernisation des pratiques de management ;*
- *Une gestion des ressources humaines toujours et encore plus dynamique ;*
- *Le renforcement de l'efficacité du dispositif de formation professionnelle interne ;*
- *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.*

La formation est actuellement approchée de manière à « dépasser les cloisonnements organisations ». Le cycle de formation au sein de **l'Institut de management douanier** (IMD) se fait en mode projet. Une synergie est recherchée entre les activités commerciales et les opérations de surveillance qui se traduira en 2011 par le lancement de la **fusion des écoles de Rouen et de la Rochelle** qui devrait être effective en 2014.

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

Les premières actions du programme 302, l'action n° 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises* – devenue *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* par dissolution de l'ex 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 analyses de risques et d'orientation des contrôles<sup>(1)</sup>, **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.

---

(1) Pour les produits industriels la cellule MAROC.

**La mission de protection des consommateurs et de sécurisation des échanges mobilise un total 8 854 ETPT, soit environ 50,7 % des personnels ETPT de la DGDDI.** Ses effectifs diminuent au total de – 12 ETPT alors que les agents de catégorie A et B gagnent respectivement 70 et 116 unités. Bon an mal an, la mission de sécurisation des échanges et la protection de l'espace national et européen sauvegarde ses moyens humains.

Le PAP 302 n'explique pas la fusion des actions n° 1 et n° 2 mais elle convient au Rapporteur spécial qui n'arrivait pas toujours à distinguer les activités, les objectifs et les résultats de l'une et de l'autre. Il semble que l'action n° 2 correspondait plus à un regroupement des structures de renseignements et d'enquêtes de la DGDDI que sont le service national de la Douane judiciaire (SNDJ), la direction des Opérations douanières (DOD), la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et ses services régionaux d'enquête (SRE) ainsi que les pôles d'orientation des contrôles (POC).

**ACTIONS RELATIVES À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES :  
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2011**

(en euros)

	<b>Titre 2</b>	<b>Autres titres</b>	<b>Total</b>
<b>Action n° 1</b> – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	398 665 360	40 089 757	<b>438 755 117</b>
<i>Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière (fusionnée dans l'action 01)</i>			
<b>Action n° 3</b> – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	124 947 844	45 290 828	<b>170 238 672</b>
<b>Total</b>	<b>523 613 204</b>	<b>85 380 585</b>	<b>608 993 789</b>

**CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2011**

(en euros)

	<b>Titre 2</b>	<b>Autres titres</b>	<b>Total</b>
<b>Action n° 1</b> – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	398 665 360	40 927 757	<b>439 593 117</b>
<i>Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière (fusionnée dans l'action 01)</i>			
<b>Action n° 3</b> – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	124 947 844	48 928 767	<b>173 876 611</b>
<b>Total</b>	<b>523 613 204</b>	<b>89 856 524</b>	<b>613 469 728</b>

Les **dépenses de fonctionnement** pour ces deux actions atteindraient 54,80 millions d'euros en AE comme en CP. Elles se répartissent entre les dépenses : 35,75 millions d'euros

– 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 2011 est soutenue en AE (30,57 millions d'euros) mais elle est inférieure à celle de 2010. A l'inverse la demande de CP est supérieure à celle de 2010 (35,05 millions d'euros contre 27,89 millions). Ces crédits financent **le programme d'adaptation et de modernisation du dispositif aéronaval de la DGDDI**.

#### 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 plates-formes aéroportuaires de Roissy et d'Orly. Mais afin de ne pas opposer la finalité de fluidité des échanges aux contraintes du contrôle, **la DGDDI 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

###### *a) Le 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'Union des fabricants (Unifab) <sup>(1)</sup> a présenté un rapport en avril 2010 qui rappelle que la contrefaçon coûterait aux pays du G20 plus de 100 milliards par an, **la perte directe pour la France étant évaluée à 6 milliards d'euros**.

Le nombre d'articles de contrefaçon saisis continue de progresser significativement : 7 millions d'articles contrefaits ont été saisis en 2009 <sup>(2)</sup>, 16 280 constatations d'infractions ayant été dressées. La contrefaçon est devenue une industrie à part entière.

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) *Le Figaro* du 13 avril 2010 La contrefaçon coûte 6 milliards aux entreprises.

(2) 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 adapte ses méthodes de contrôle et communique sélectivement.*

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 maintient 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).

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 ; une collaboration avec les professionnels des transports <sup>(1)</sup> ou les sites de @ commerce. En mars 2010 un protocole a été signé avec le site PriceMinister pour formaliser la lutte contre la contrefaçon <sup>(2)</sup>.

*c) Un double dispositif juridique*

En appui des actions déjà menées par la DGDDI, le double dispositif juridique communautaire et national a été 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.

---

(1) La Poste DHL, Federal Express, UBS.

(2) Le Figaro du 16 mars 2010.

Au niveau opérationnel, deux types d'action peuvent être mis en œuvre par la douane pour la défense des droits de la propriété intellectuelle :

– 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. En 2009, le nombre de dossiers de **demandes d'intervention** s'est élevé à 1 117. Les marchandises suspectées peuvent être bloquées pendant une durée de dix jours ouvrables ; à charge pour le titulaire de droit de confirmer la contrefaçon et d'introduire dans ce délai une action en justice.

En 2009, environ 20 % des 18 520 constatations de contrefaçons ont été précédés d'une mise en retenue des marchandises. En raison de la difficulté pour la douane à repérer immédiatement une contrefaçon, cette procédure de collaboration permet d'améliorer l'efficacité de la lutte contre celle-ci et la DGDDI encourage le dépôt de ses demandes d'intervention.

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 la Présidence française de l'Union européenne. Quatre axes stratégiques ont été définis dont la lutte contre les contrefaçons dangereuses. Pour ce dernier axe, la DGDDI a en 2010 renforcé son dispositif de lutte contre la **contrefaçon de médicaments** en coopération avec les industries de santé.

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**. Il s'avère en effet que 37% des contrefaçons saisies par la douane sont potentiellement dangereuses pour la santé et la sécurité des consommateurs.

Un plan d'action douanier européen spécifique avec la Chine a été signé le 30 janvier 2009 et la douane française discute régulièrement avec les autorités chinoises. Ces échanges se sont traduits 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.– Les jeux en ligne comme la grande fraude douanière sont désormais cernés par les Cyberdouaniers

La répression des grands trafics, c'est-à-dire les services de renseignements et d'enquêtes : la Direction nationale du renseignement et des

enquêtes douanières (DNRED), le Service national de la douane judiciaire (SNDJ) et depuis 2009 du service Cyberdouane, est désormais intégrée à l'action n° 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière*. Le Rapporteur spécial a observé que depuis son lancement médiatique, la Cyberdouane, service de renseignement, s'est faite aussi discrète que les autres équipes d'enquête et d'investigation.

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. Elle est engagée dans la lutte contre la prolifération et le terrorisme. Au cours de l'année 2010, 729 ETPT ont contribué à la réalisation de ses différentes missions dont 397 ETPT à la direction des opérations douanières (DOD) 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 (DRD) 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). 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.

Ce service participe activement à la lutte contre la contrefaçon commandée sur Internet, en hausse constante, et depuis la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, les douaniers participent, après habilitation de l'ARJEL <sup>(1)</sup> à la lutte contre les sites illégaux quitte à jouer sur ces mêmes sites.

Cyberdouane souhaite développer sa coopération avec l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (**OCLCTIC**) du ministère de l'intérieur dédié à la lutte contre la cybercriminalité.

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 <sup>(2)</sup>.

Il 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 ont inspiré la réflexion sur la création des officiers de fiscalité judiciaire.

---

(1) *Autorité de régulation des jeux en ligne*

(2) *Différentes par définition de celles de la police et de la gendarmerie.*

Les affaires traitées par le SNDJ sont en constante augmentation (847 saisines en 2009)<sup>(1)</sup>, 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 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 aéro-navales 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 2009**<sup>(2)</sup> 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.

## B.– COOPÉRATION ET RENSEIGNEMENT : DES MAÎTRES MOTS

### 1.– Les actions de coopération pour assurer la sécurité sanitaire et alimentaire

#### *a) Le cadre de la coopération entre la DGDDI, la DGCCRF et la DGAL*

L'action de la douane en matière de sécurité sanitaire et alimentaire se fait en coopération avec les ministères chargés de l'agriculture (DGAL) et de l'économie (DGCCRF). 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.

---

(1) Dont en 2009 125 saisines en matière économique et financière, dont on constate l'augmentation. Le nombre de commissions rogatoires internationales progresse.

(2) <http://www.douane.gouv.fr/data/file/6320.pdf>

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. Elle doit également être renforcée dans la perspective de la mise en place d'un guichet unique pour les opérateurs. Après une expérimentation réussie, un dispositif de liaison entre Delt@ et l'application TRACES du ministère de l'Agriculture pour les documents vétérinaires d'entrée est en cours de généralisation.

*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. Depuis mars 2009, si aucun document sanitaire n'est présenté, le produit est saisi. Ainsi, en 2009, la douane a contrôlé 1 095 colis illégaux de viande et de lait dans les bagages personnels, ce qui a conduit à la saisie et à la destruction de 12,5 tonnes de viande ou produits à base de viande et 16,9 tonnes 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. Depuis fin 2008, les alertes européennes ont concerné la présence de mélamine dans les laits infantiles et les produits de soja (Chine), l'huile de tournesol brute originaire d'Ukraine (hydrocarbures), les farines animales et les poires en provenance de Turquie.

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 (épizooties, lutte contre la grippe aviaire, alerte sur des produits contenant du Diméthylfumarate <sup>(1)</sup>).

*c) La coopération avec le service commun des laboratoires (SCL)*

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 laboratoires de chacune des deux directions. Il est supporté par l'action 5 du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* et devrait disposer en 2011 de 5,1 millions d'euros en AE et CP de crédits de fonctionnement <sup>(2)</sup>. 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 de ventilation des crédits entre programmes.

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.

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.).

---

(1) Le Diméthylfumarate est un produit anti-moisissures introduit en particulier dans des fauteuils de relaxation, des canapés, des bottes, bottines et autres chaussures et entraînant de lourdes allergies.

(2) Y compris pour les recours à des laboratoires externes notamment pour des contrôles sur les produits industriels.

## 2.– 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.

La participation des services de la DGDDI aux **groupes d'interventions régionaux** (GIR) qui mobilisent au niveau départemental toutes les administrations engagées <sup>(1)</sup> dans la lutte contre l'économie souterraine est en augmentation. Leur contribution est plus spécifiquement orientée vers la lutte contre les trafics illicites y compris les machines à sous. Un renforcement de la coopération du SNDJ (douane judiciaire) et des services des enquêtes et opérations douanières (DNRED, DOD, Cyberdouane) est observé.

Les services de la DGDDI coopèrent également avec la police aux frontières (PAF), notamment sur les points de passage frontière (PPF) terrestres et aériens <sup>(2)</sup>.

De fait, les formules de collaboration avec les services répressifs sont diverses. Les dix centres d'information policière et douanière (CCPD) pilotés par le ministère de l'Intérieur, fonctionnent sur la base d'accords bilatéraux et sont très efficaces grâce à leur grande réactivité dans le domaine de l'échange d'information et de surveillance de la délinquance et des trafics illicites transfrontaliers.

Sur les frontières maritimes, les services de la douane, outre la mission classique de surveillance, de contrôle et de lutte anti-fraude, sont chargés de faire respecter les dispositions communautaires de la pêche. Sa **mission de protection de l'espace marin, de lutte contre les pollutions maritimes et d'assistance des navires**, dans le cadre du dispositif interministériel de l'action de l'État en mer (AEM), est coordonnée par le secrétariat général à la Mer.

Pour les questions financières la DGDDI fonctionne avec **Tracfin** sur la base d'un protocole d'échanges d'information depuis 2008.

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.

---

(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.– Une participation soutenue à la coopération européenne et internationale

La coopération communautaire, qui a pour objectif la sécurisation des échanges et la protection de l'espace européen, comme la coopération internationale, se concrétise d'abord par une coopération institutionnelle au sein de diverses instances comme par exemple l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

La **coopération douanière européenne** s'inscrit dans le cadre du 1<sup>er</sup> Pilier (protection des intérêts financiers communautaires) et dans le cadre du 3<sup>ème</sup> 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)**. Trois agents de la DGDDI sont mis à la disposition des services d'Europol<sup>(1)</sup>. Seuls les agents du SNDJ et de la DNRED sont habilités à communiquer directement avec cette structure avec qui les échanges d'information sont rapides.

En matière de protection des intérêts financiers européens, la DGDDI coopère étroitement avec l'**Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)**. Celle-ci a été très fructueuse en 2009 sur des cas de fraude commerciale ou de précurseurs de drogue portant essentiellement sur des produits industriels.

Par ailleurs il faut évoquer les relations de la DGDDI avec le **GAFI** (Groupe d'Action Financière).

Pour développer sa contribution à la coopération internationale, la DGDDI a mis en place un réseau composé de quinze d'attachés et attachés adjoints douaniers en poste à l'étranger et pour l'Afrique subsaharienne de huit assistants techniques douaniers. Leur action est prioritairement axée sur la lutte contre les fraudes.

Par exemple, la direction générale de la DGDDI, en 2011, s'est employée à mettre en place des liens de coopération et d'échanges de renseignements avec les Balkans (Serbie, Kosovo, Croatie) pour tenir compte de l'évolution des circuits des trafics de drogue. Actuellement, la DGDDI compte 35 conventions internationales d'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI), outils centraux de la coopération opérationnelle.

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).

---

(1) Europol tient à jour quatre fichiers ; celui relatif à la contrebande étant à l'initiative de la DGDDI.( )<sup>1</sup>

La coopération européenne maritime concerne en particulier la préservation et la gestion durable des ressources halieutiques européennes (Agence communautaire de contrôle des pêches - CFCA), 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.

Le programme américain **Container Security Initiative**, qui vise la sécurisation des conteneurs maritimes dans les ports mondiaux à destination du territoire des États-Unis, est appliqué en France dans les ports du Havre et de Marseille, depuis 2003 et 2005 respectivement. L'échange d'informations repose sur la convention bilatérale d'assistance administrative en matière douanière de 1993 et fonctionne très bien. Mais les agents américains postés dans les ports français n'ont aucun pouvoir d'intervention ou de contrôle sur le sol français

#### C.- UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER

La douane française exerce des missions inter-ministérielles et européennes de protection de l'environnement, notamment marin.

##### *a) Un expert européen 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 2009, l'action de ses **aéronefs**, les avions « Polmar », a permis d'observer **168 pollutions marines**. Mais peu de navires ayant pu être identifiés, seuls 6 procès-verbaux ont été rédigés. La douane constate une diminution progressive des flagrants délits diurnes alors que les pollutions nocturnes n'augmentent pas.

La douane française continue de participer activement aux opérations européennes de lutte contre les rejets illicites. À l'automne 2010, la France organisera une opération de surveillance des pollutions *SuperCEPCO 2010*, avec le soutien du Royaume-Uni. Cette opération, permettra une surveillance continue de 4 à 6 jours de la Manche-Est. Elle mobilisera les deux avions Polmar de la DGDDI.

Le rôle de l'expert « pollution maritime » des douanes est consolidé depuis 2006. Cet expert peut être 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.

*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 332 personnes** (+250%) durant l'année 2009 et ont consacré 493 heures à des opérations de recherche et de sauvetage.

Ils participent en outre chaque été aux campagnes de sécurité des loisirs nautiques : **851 contrôles ont ainsi été effectués** en 2009 et **94 infractions** ont été constatées à cette occasion (en forte hausse).

*c) La sécurité du territoire et 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).

Son dispositif de surveillance (8 500 agents) est très actif sur les plateformes aéroportuaires de Roissy et Charles de Gaulle (1 000 ETPT) mais le contrôle de l'immigration fait partie de l'ensemble des missions que la douane remplit.

**Elle assure la gestion de nombreux points de passage frontaliers (PPF)** en métropole et dans les départements d'outre-mer, c'est-à-dire la tenue de 108 des 157 points de passage frontaliers Schengen métropolitains, soit 1 des 11 PPF terrestres, 25 des 40 PPF maritimes et 82 des 106 PPF aériens. Conformément aux préconisations communautaires, la DGDDI équipe progressivement les PPF d'équipements de contrôle « biométrique » en commençant par les aéroports.

Les agents de la douane sont habilités sur ces passages à prononcer une décision écrite et motivée de non admission de personnes. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) a augmenté en 2009 atteignant 1 595 personnes et 85 passeurs. Les interceptions au niveau du tunnel de la Manche demeurent élevées (616 ESI et 12 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 %).

Si la DGDDI assure encore le contrôle de 2/3 des points de passage (souvent de petite dimension) elle travaille avec la PAF à une rationalisation des implantations de ses brigades en se concentrant sur des activités douanières.

En 2009, 157 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 septembre 2010, 908 affaires étaient enregistrées. Ces affaires sont constatées principalement en région parisienne et concernent avant tout la dissimulation d'emploi salarié. Les procès-verbaux établis par la DGDDI sont transmis au Parquet.

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.).

#### D.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES

*a) Des indicateurs de lutte contre les fraudes peu ambitieux mais dont les résultats sont classés parmi les meilleurs par l'OMD.*

Cet objectif propre à l'action n° 1 *Améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et la contrefaçon* dispose d'un seul indicateur - **L'indicateur 1.1** : *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon* - composée de 5 sous indicateurs qui s'intéressent à la fraude en général, au trafic de stupéfiants, au trafic de tabac et cigarettes et au nombre d'articles contrefaits. Il s'intéresse au nombre de contentieux, au nombre de constatations et à la valeur des saisies.

Cette lutte s'inscrit dans le cadre de politiques nationales et européennes en particulier la lutte contre les drogues et les toxicomanies et la lutte contre les contrefaçons dans le cadre de plans pluri-annuels interministériel et/ou européen.

La douane française est confrontée à des problématiques et des tendances communes à tous les pays européens et il s'agit de protéger l'économie nationale, la santé et la sécurité des consommateurs et les recettes fiscales de l'État.

À l'exception d'une seule (celui du montant des stupéfiants saisis), les cibles 2011, comme celles retenues pour 2010, sont inférieures aux résultats 2008. **Elles s'inscrivent dans une démarche de maintien de la performance.** Mais ces cibles correspondent aux engagements pris dans le cadre du contrat pluri-annuel de performances de la DGDDI 2009-2011. Les résultats des équipes douanières sont souvent meilleurs.

Il semble une nouvelle fois que les cibles des indicateurs dépendent moins de la réalité des trafics et autres fraudes, que d'un arbitrage entre les moyens humains et matériels dont la DGDDI dispose.

	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	5 300	5 644	6 927	7 600	5 750	5 850	6 500
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande (unité : millions d'euros)	45,9	49	58,9	60,8	53	54,5	60
Montant des saisies de stupéfiants (unité : millions d'euros)	271,2	288	321	310,3	330	340	340
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	11 160	23 309	12 920	14 040	12 750	13 000	13 500
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (unité : millions d'articles)	4	4,6	6,4	7	5,2	5,5	6,5

L'impression selon laquelle il s'agit moins d'un indicateur de performance que d'un indicateur d'activité persiste.

En dépit de la modestie apparente des cibles retenues face à l'ampleur des fraudes, les trafics et du développement de la contrefaçon, le rapport 2009 de l'**Organisation mondiale des douanes (OMD)** classe en matière de **contrefaçon** la douane française au **4<sup>ème</sup> rang mondial** au nombre des constatations signalées et au **2<sup>ème</sup> rang** en ce qui concerne les articles interceptés.

*b) Une meilleure efficacité des unités opérationnelles avec des effectifs en baisse : l'application « Mathieu 3 »*

L'objectif des deux indicateurs suivants est de mesurer, pour la renforcer, la présence des agents sur le terrain.

**Indicateur 3.1 : Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance.**

	2005	2006	2007	RAP 2008	RAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	68,2	69,2	73,6	79,2	79,4	79	79,5	79,5

Le taux de disponibilité opérationnelle <sup>(1)</sup> des unités de surveillance est en progression depuis 2005 grâce à un allègement des tâches de gestion et une amélioration de la programmation des interventions. Mais 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.

(1) Ce temps ne comprend pas les activités d'encadrement ou de gestion, ni les activités de formation professionnelle ou d'entretien des matériels.

**Indicateur 3.2 : Indice de contrôle de navires en mer pour 24 h en mer.**

	2006	2007	RAP 2008	RAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
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	7

À l’instar de la DGDDI, le Rapporteur spécial retient que les résultats de ces **indicateurs progressent alors même que les effectifs de la surveillance diminuent** et que les cibles sont sans doute proches du maximum possible.

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 aéronavale** : elle 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. Une version **Mathieu 3** est en cours de livraison : elle intègre les dernières évolutions réglementaires, notamment la gestion du compte épargne-temps. La DGDDI considère que cette application et son infocentre ont contribué à augmenter les résultats dans le domaine de lutte malgré la baisse constante des effectifs.

*c) Un écrêtement bienvenu des cibles de l’indicateur relatif 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.

Le montant moyen des droits redressés par enquête avait fortement augmenté en 2007 et en 2009 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 2010, a été rectifiée et revue à la hausse (de 78 000 euros à 104 000 euros).

Pour modérer des erreurs d’appréciation possibles, la DGDDI a introduit un **effet d’écrêtement** afin de limiter l’amplification donnée aux résultats par quelques affaires exceptionnelles. Il est désormais possible de suivre clairement la permanence des efforts engagés même si la résolution d’affaires exceptionnelles doit être saluée.

**Indicateur 4.1 : Montant moyen des droits redressés par enquête.**

	2005	2006	2007	RAP 2008	RAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
Montant moyen des droits redressé par enquête (unité : euros)	29 880	42 420	87 212	69 840	114 000	100 000	104 000	107 000
Montant moyen des droits redressé par enquête avec écrêtement	-	-	-	-	73 977	75 000	78 000	80 000

Ces résultats tiennent compte 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 perturbations possibles pour les flux de commerce licite.

*d) Un indicateur qui associe le dédouanement et la surveillance*

**L'indicateur 4.2 : Efficacité du ciblage des déclarations de douane** lie les activités de dédouanement aux activités de lutte contre les infractions et fraudes.

Il s'agit de suivre le taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations.

Il n'en reste pas moins que la cible retenue (80/10 000) 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.**

	RAP 2008 actualisé	RAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations (PAP 2010)	58	64	70	80	85

Aucun indicateur ne couvre l'action n° 6 *Soutien des services opérationnels*, ce qui est regrettable.

**III.- LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES PASSERAIT-ELLE APRÈS LES QUESTIONS FISCALES ?**

L'action 04 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* et l'action n° 5 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale*, dont l'intitulé évolue, retracent la **mission économique/commerciale** (et fiscale) des douanes, second axe stratégique de la DGDDI.

Toutefois, la modification de l'intitulé de l'action 05 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale*, qui devient **Fiscalité douanière, énergétique et environnementale**, ne paraît pas évidente au Rapporteur spécial car elle ne semble pas faire écho à une activité spécifique des services de douanes (comme pouvait le faire la notion d'encadrement de filières économiques) d'autant que, par transfert, une nouvelle action 07 *Perception des droits et taxes* est apparue dans le PAP du programme 302. Or, le PAP 2011 présente l'action 05 comme participant « à la qualité de la perception des droits et taxes et à leur acceptation par les opérateurs économiques ». En outre, le concept de fluidité des échanges perd de sa force.

La finalité générale de ces deux actions reste 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).

**A.– LA MISSION COMMERCIALE DE LA DGDDI SUPPORTE L'ESSENTIEL DES RÉDUCTIONS DES EFFECTIFS ET RÉALISE DES ÉCONOMIES SUR LES DÉPENSES D'INTERVENTION.**

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2011**

(en euros)

	<b>Titre 2</b>	<b>Autres titres</b>	<b>Total</b>
<b>Action n° 4</b> – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 469 538	24 065 890	<b>241 535 428</b>
<b>Action n° 5</b> – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale ( <i>nouvelle appellation</i> )	92 736 088	321 529 515	<b>414 265 603</b>
<b>Total</b>	<b>310 205 626</b>	<b>345 595 405</b>	<b>655 801 031</b>

**CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2011**

(en euros)

	<b>Titre 2</b>	<b>Autres titres</b>	<b>Total</b>
<b>Action n° 4</b> – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 469 538	25 065 890	<b>242 535 428</b>
<b>Action n° 5</b> – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale ( <i>nouvelle appellation</i> )	92 736 088	321 529 515	<b>414 265 603</b>
<b>Total</b>	<b>310 205 626</b>	<b>346 595 405</b>	<b>655 447 996</b>

Avec **3 260 ETPT** en 2011, **l'action n° 4 enregistre la perte de 202 ETPT, soit 56 % de la réduction des effectifs ETPT du programme.** En dépit de cet effort, la demande de crédits de personnel pour 2011 est quasiment identique à celle de 2010.

En revanche, l'action n° 5 est constituée à 77,2 % de crédits d'interventions, pour l'essentiel au bénéfice de la filière des débitants de tabac. Elle annonce une réduction d'effectifs importante (– 108 ETPT).

**Ainsi la mission économique de la douane assure 85,9% de la réduction des effectifs du programme en 2011.**

La diminution cumulée des crédits de ces deux actions crédits est de 2,18 % en AE et de 2,66 % en CP. Elle est supportée par les crédits hors titre 2.

## B.– LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT NE SUFFIT PAS À LA RECONQUÊTE DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS

### 1.– Les services de la douane française ne sont pas des services logistiques

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. Toutefois, 15 à 16 % des marchandises destinées au marché français seraient encore dédouanées hors du territoire national, en particulier en Espagne (Port de Valence). La France a cependant retrouvé une certaine attractivité grâce à ses offres de services douaniers. Le coût de dédouanement n'est plus d'un avis commun (opérateurs, DGDDI) un critère ; les choix se font actuellement sur des aspects purement logistiques et sous cet angle la France doit faire face à une concurrence active (Nord Europe et Méditerranée).

Cette désaffection des grands opérateurs logistiques (qui concentrent les trois-quarts de cette activité) avait 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 déjà 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 investie dans cet effort de reconquête du dédouanement.

Pour juger de l'état de la situation, le Rapporteur spécial se réfère directement à une réponse que lui a été apporté par l'administration des douanes sur l'état de l'activité du dédouanement français depuis 2008 et sa place au niveau international :

« La situation de la France au niveau international en matière de dédouanement s'améliore régulièrement. Ainsi, dans le cadre des enquêtes effectuées tant par la **Banque mondiale** (enquête *doingbusiness*) que par le **World Economic Forum**, le classement de la France s'améliore. Dans l'enquête 2009 de ce dernier, sur le plan douanier, la France se classe ainsi 19<sup>ème</sup> au plan mondial soit **un bond de 7 places par rapport à 2008**. Parmi les États membres, seuls les Pays-Bas (4<sup>ème</sup>), l'Allemagne (11<sup>ème</sup>) et le Royaume-Uni (14<sup>ème</sup>) nous devancent. Les auteurs du rapport mentionnent d'ailleurs l'efficacité de l'administration douanière parmi les atouts français aux côtés de nos infrastructures logistiques.

L'indicateur sur les administrations douanières se subdivise lui-même en sous-indicateurs. La France affiche la plus forte progression européenne sur deux sous-indicateurs, l'un mesurant l'efficacité douanière et l'autre celle des procédures douanières import-export. Au titre de l'efficacité de l'administration douanière, la France se classe à la 25<sup>ème</sup> place, **soit 15 places de mieux qu'en 2008**, et au 10<sup>ème</sup> rang pour l'efficacité des procédures douanières import-export, en progression également de 13 places. »

Toutefois, des efforts doivent continuer à être entrepris y compris dans le domaine de la compétitivité des plates formes logistiques françaises. En effet le temps global de dédouanement est de 11 jours à l'importation et 9 à l'exportation, le coût d'une opération d'importation étant estimé à 1 250 \$.

En outre, malgré une reprise en 2010, la crise économique a fait fléchir le commerce international et le commerce extérieur français paraît toujours à la peine en comparaison avec la vigueur des entreprises allemandes.

#### *a) La mission Grandes Entreprises (MGE)*

La mission, créée en janvier 2007, 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 2010, la MGE suivait l'activité de 79 groupes (dont 7 logisticiens) constitués de 300 sociétés françaises ou étrangères. Son objectif est d'atteindre 100 groupes à la fin du contrat pluri-annuel de performance 2009-2011.

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. La MGE fonctionne en réseau avec les Pôles d'action économique (PAE) (*cf. infra*).

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. Elle incite les entreprises à demander la certification OEA, apporte son aide dans les dossiers de remboursements de droits et de taxes. 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** (centralisation du cautionnement et centralisation du paiement accompagnée de facilités). 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) qui favorisent la **centralisation** du dédouanement. Actuellement 63 entreprises sur 300 en bénéficient. La généralisation des télé-procédures Delt@ a constitué un levier important <sup>(1)</sup>. Les PDU ont pour corollaire l'affirmation du rôle du **bureau de domiciliation unique** qui dispose d'une vision et approche globale d'un opérateur.

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.

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 de RTC peuvent se faire par télé-procédures via le portail « Prodouane ».

---

(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 propose également des services relatifs à l'origine des produits, les **renseignements contraignants pour l'origine (RCO)** valables 3 ans. Il est possible de demander l'attribution d'un statut d'« Exportateur agréé » en matière d'origine qui simplifie et sécurise les formalités d'exportation, notamment pour les PME.

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.

Le Rapporteur spécial a effectivement noté que certains opérateurs et transporteurs envisagent de rapatrier certaines activités logistiques en France, mais les problèmes portuaires français sont perçus comme fortement dissuasifs. Par ailleurs, certains ports méditerranéens sont très actifs (Barcelone, Gênes, Tanger) le Maroc et la Tunisie s'étant lancés dans une politique volontariste de plates-formes logistiques modernes et performantes.

*b) L'obligation de déclaration à vocation sécuritaire sera obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2011 (où le statut d'OEA devient un label de qualité, mais ne règle pas tout).*

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<sup>er</sup> janvier 2008. Ce statut a été conçu de manière à sécuriser les flux logistiques internationaux (prévention des actes malveillants ou terroristes) mais est assorti de simplifications en matière déclarative et de contrôles.

Sa mise en place répond au souci de **ne pas pénaliser les opérateurs fiables au regard de la sûreté<sup>(1)</sup> de la chaîne logistique internationale et des exigences de la réglementation douanière**. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 (et non plus du 1<sup>er</sup> juillet 2009), les importateurs et exportateurs communautaires seront obligés de 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 ».

Néanmoins 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.

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<sup>er</sup> juillet 2009 (ces deux pays ayant mis en œuvre les principales dispositions sécuritaires prévues au niveau communautaire). L'accord prévu avec le Japon a été signé en juin 2010. La Commission européenne prévoit la conclusion d'accords avec la Chine et les USA pour la fin de l'année 2010 (la douane française y a participé activement).

À la fin du deuxième trimestre 2010, environ 300 certificats ont été délivrés <sup>(1)</sup>. 450 entreprises ont déposé une demande actuellement en traitement.

Même si les demandes d'informations sont lourdes pour les opérateurs et entreprises, ce statut leur apporte des avantages significatifs. Certaines entreprises le perçoivent désormais comme un label de qualité constituant un avantage concurrentiel <sup>(2)</sup>. La délivrance du certificat d'OEA est conditionnée à la réalisation d'un audit douanier <sup>(3)</sup> 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 a été prolongé afin de sensibiliser les PME.

Toutefois l'opinion des opérateurs et transporteurs vis-à-vis du statut d'OEA semble partagée. S'ils sont satisfaits au regard du bénéfice en terme d'image commerciale, ils éprouvent une certaine déception. Il ne leur semble pas bénéficier d'un traitement plus favorable lors d'échanges communautaires et ont l'impression de faire l'objet d'un nombre plus élevé de contrôles, notamment a posteriori, les vérifications se faisant sur la base de documents papier comme si les documents dématérialisés n'avaient aucune valeur.

Par ailleurs, ils ont la sensation que la sécurité et la responsabilité de la sécurité des importations et exportations passe progressivement de l'État aux opérateurs et aux entreprises. La question est de savoir qu'elle est aujourd'hui leur responsabilité en cas d'explosion d'un colis dans un avion ? Les contraintes de sécurisation des locaux par exemple sont lourdes financièrement et pourraient descendre jusqu'au fabricant ou au commerçant importateur (les grands magasins par exemple). **Les professionnels demandent donc une meilleure définition des obligations liées au statut d'OEA au niveau communautaire.**

---

(1) Contre trois courants 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 passe par l'application DELT@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire. Ainsi les dispositifs de sécurisation de la logistique à l'exportation comme à l'importation entrent progressivement 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-sécurité<sup>(1)</sup>. **Par ailleurs, l'immatriculation unique d'un opérateur sur l'espace européen est désormais obligatoire.**

L'application DELT@ de la DGDDI est en mesure de prendre en compte l'ensemble de ces paramètres.

*a) L'application de dédouanement en ligne DELT@ prépare les échéances du programme @-Customs*

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<sup>(2)</sup>.

Le module Delt@ eXpress des flux de fret express est désormais utilisé par les principaux expressistes et leurs filiales, ainsi que 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<sup>(3)</sup> des infocentres et des interfaces d'échanges.

Sur le plan technique l'architecture modulaire et évolutive de Delt@ lui permet de préparer et s'adapter aux échéances du programme communautaire @Customs appelé à décliner la mise en œuvre du code des douanes modernisé prévue au plus tard pour 2013 (*cf. supra*). La mise en œuvre de « l'amendement sûreté/sécurité » à l'export ECS et du programme d'immatriculation

---

(1) Au 1<sup>er</sup> janvier 2011 les opérateurs devront fournir des déclarations sommaires d'entrée et de sortie.

(2) Mode d'échanges d'informations et d'interaction entre des systèmes informatiques distincts (entreprises/douanes et vice et versa).

(3) Rush, Rosa, Rita, Drop.

communautaire des opérateurs économiques (**EORI**)<sup>(1)</sup> constitue une étape majeure. La mise en œuvre de l'amendement sécuritaire à l'import **ICS** devrait être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et la préparation des interconnexions entre systèmes informatiques douaniers nationaux est envisagée à partir de 2013. Elles constituent des étapes majeures qui seront suivies des processus automatisés export et import permettant la réalisation d'un dédouanement centralisé.

Toutefois, le caractère confidentiel et l'hétérogénéité des modes de transmission de certains documents commerciaux ou techniques demandés dans le cadre de la procédure ICS rendent les opérateurs du commerce international réticents à cette procédure, qu'ils souhaitent voire reportée au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Ces réticences semblent levées quand les marchandises font l'objet d'un suivi logistique (*cf. infra* - le **Cargo Information Network**).

Des expérimentations sont en cours entre les douanes françaises et espagnoles. Elles sont un préalable à l'objectif de **guichet unique national (Single Window)** initialement prévu pour 2013 et visant la facilitation des opérations de dédouanement pour les PME. Le numéro **EORI** est obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour toute personne ou structure qui exerce une activité couverte par la législation douanière. Il est attribué par la DGDDI et il l'a été automatiquement pour tous les opérateurs certifiés OEA. Ce numéro unique est valable dans toute la Communauté.

Mais la France travaille également à la réalisation d'un guichet douanier unique interne. En dépit des efforts de dématérialisation des 16 millions de documents papier accompagnent les déclarations électroniques en douane. Une Mission de dématérialisation a été mise en place en 2008 par le ministère de l'Économie ; les difficultés sont considérables.

Le coût global des programmes DELT@/@-CUSTOMS depuis leur démarrage en 2004 serait de 25 millions d'euros, y compris leur déploiement sur l'ensemble des bureaux de douane. Pour le Rapporteur spécial le budget prévisionnel (de 12 millions d'euros) du projet Delt@ était respecté.

Les opérateurs du commerce international reconnaissent qu'après un démarrage contraignant et onéreux, le progiciel Delt@ fonctionne bien, avec très peu de dysfonctionnements.

Une précision : le **Cargo Community System** n'est pas une application ou une procédure douanière. Mais, l'aéroport de Roissy- Charles de Gaulle étant le premier aéroport de fret aérien européen (le 6<sup>ème</sup> « hub » au niveau mondial), les opérateurs aéroportuaires ont décidé de mettre en place une plate-forme électronique qui assure le traitement et la traçabilité des marchandises dès leur entrée dans la zone. Il s'agit d'un outil privé, qui en facilitant les différentes

---

(1) *EORI Economic Operator Registration and Identification.*

obligations des opérateurs y compris douanières (ICS/ECS), intéresse la DGDDI dans la mesure où elle peut superviser électroniquement les flux de marchandises par consultation interfacée. Le CIN France (Cargo Information Network France) va également permettre à la DGDDI de simplifier des démarches administrations et de renforcer la dématérialisation. Cette procédure dite du « *one stop shop* » fonctionne très bien dans un aéroport de Bruxelles, dans les ports des Pays-Bas, la Suède poursuit un objectif similaire.

La disposition américaine du *Importer Security Filing* (« règle du 10+2 ») mise en place à la suite des attentats du 11 septembre et en vigueur aux USA depuis janvier 2010, a fait craindre la mise en place d'un 100 % scanning pour tout échange de marchandise. La réponse européenne a été l'adoption des amendements sûreté/sécurité ICS et ECS. La réflexion se poursuit au sein de groupes de travail, auxquels la DGDDI participe, pour définir, de manière harmonisée, des exigences proches de celles obtenues par le système américain. Et l'installation de scanners fixes pour l'inspection du fret maritime est discutée ainsi que celle de corridors de fret maritime à haut risque « high risk trade corridors ».

Pour mémoire : Une unité dédiée au contrôle des poids lourds a été créée en mars 2007 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. Ils contrôlent d'abord les poids lourds mais éventuellement les voitures sur les axes routiers.

Cette brigade, dont l'organisation (travail nomade) a été novatrice, permet la réalisation de contrôles approfondis par l'utilisation de la radiographie à rayon X. 58 agents répartis dans des équipes autonomes et mobiles par camion sont amenés 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.

#### *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.

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 <sup>(1)</sup>, les entreprises peuvent opter pour un

---

(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).

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** dont la rénovation est entreprise, 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.

### 3.- Le plan « Douane 2013 » et @ Customs, menacés de reculer ... à l'horizon 2020 ?

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<sup>(1)</sup> 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 @-CUSTOMS** (décision n° 70/2008/CE du 15 janvier 2008). 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. 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 (initialement au plus tard en juin 2013). Elles sont en effet conditionnées par le développement de systèmes d'information douaniers et leurs interconnexions. Le calendrier d'exécution de @ Customs est annuellement discuté au sein du Plan stratégique pluriannuel MASP.

**Mais le respect de l'échéance de 2013** se heurte au retard pris par les travaux, juridiques comme informatiques, en raison de la complexité de la négociation des dispositifs d'application du code modernisé, des enjeux

---

(1) Elle concerne les 27 États membres ainsi que la Turquie, la Croatie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine et la Serbie.

économiques pour les États et de l'ampleur des développements envisagés. En outre, le retour sur investissement semble trop lointain pour les États membres comme pour les opérateurs. Les recommandations du MASP relatives aux développements prévus pour 2013 semblent habitées par un souci d'économie (recourir à des procédures standards internationales, valider préalablement les processus métiers). Le développement des guichets uniques nationaux doit être lancé.

L'enveloppe financière communautaire pour l'exécution du programme, pour la période du 1<sup>er</sup> 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 de ce programme communautaire s'élève à 259,6 millions d'euros (le budget CE 2009 ayant été de 48,37 millions d'euros, celui pour 2010 s'élève à 50,32 millions). La DGDDI participe activement aux groupes de travail communautaires et organise régulièrement certaines de leurs manifestations <sup>(1)</sup>.

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*).

- L'informatisation communautaire du contrôle des produits soumis à accises – **EMCS / GAMMA@** - est entrée en vigueur :

**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) qui devient un **DAE** (document administratif électronique). Le système EMCS est déployé dans l'ensemble des États membres depuis **au 1<sup>er</sup> avril 2010**. Il sera obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour tous les opérateurs effectuant des mouvements intra-communautaires de produits en suspension de droits d'accise.

La version française de l'EMCS est le **télé-service GAMMA@** (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) 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*).

Les opérateurs français observent, comme souvent, un certain attentisme. Pour l'instant, le nombre d'opérateurs français ayant adhéré à **GAMMA@** est limité ainsi que la volumétrie des échanges communautaires enregistrés sous **GAMMA@** (environ 5 % des mouvements pour les DAE émises et 3,5 % pour les DAE reçues).

La DGDDI doit se préparer à un « pic de charge » fin 2010/début 2011.

---

(1) En novembre et décembre 2010 : séminaire à haut niveau sur la lutte contre la contrefaçon sur Internet, groupe de projet sur les précurseurs de drogues.

#### 4.– Un nouvel indicateur enrichit le suivi de l'activité de dédouanement

Le PAP 2011 retrouve deux indicateurs pour suivre la performance des activités de dédouanement et de facilitation des échanges commerciaux. À l'indicateur 2.1 est désormais associé un indice de suivi de la dématérialisation.

Il faut rappeler que l'indicateur **4.2 Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle** (cf. supra) est également lié aux activités de dédouanement.

**Indicateur 2.1 : Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée.**

	2005	2006	2007	RAP 2008	RAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	Cible 2013
Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (unité : minutes/secondes)	11mn 30s	9mn 54s	8mn 40s	4 mn 43s	7 mn 09s	7 mn 30s	7 mn	6 mn 30s

Seul est mesuré le délai d'immobilisation imputable à l'action des services de la DGDDI.

Cet indicateur affiche une cible 2011 de 7 minutes qui pourrait tomber à 6 minutes trente en 2013. 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 perspective du système du « guichet unique » douanier européen avec transmission anticipée des données, devrait contraindre, notamment pour des raisons de compétitivité, d'atteindre la cible retenue.

**L'indice global de dématérialisation n° 2.2** semble très intéressant dans la mesure où il prend en compte non seulement les documents douaniers proprement dits mais également un certain nombre de documents d'accompagnement (par exemple origine, alimentaire, de conformités diverses) dont une simplification de la transmission est souhaitée par nombre d'opérateurs et de logisticiens.

Cet indice a été évalué à 62 % en 2009 et devrait être porté à 80 % en 2011 pour atteindre 82 % en 2013.

La Mission dématérialisation des procédures de commerce extérieur mise en place en juin 2008 par le ministère de l'Économie a dénombré plus de 400 formulaires pouvant être associés au dédouanement. Des efforts sont donc menés pour que certains documents comme ceux garantissant l'origine préférence ou les certificats d'appellation d'origine soient dématérialisés pour la fin de l'année 2011.

## C.- L'APPUI AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES

Quelques crédits d'intervention 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 s'occupent des PME

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. Ils sont chargés de **communiquer** auprès des entreprises sur la modernisation du dédouanement et la réorganisation des bureaux des douanes.

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 (OEA). Les services régionaux d'audit (SRA) assurent le traitement des demandes de certificat OEA, et effectuent les audits d'agrément OEA, les audits de suivi d'agrément comme les audits pour les procédures simplifiées d'agrément. Ils semblent qu'ils aient acquis une véritable expertise dans ce domaine.

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) qui travaille à personnaliser les prestations offertes. 800 entreprises auraient bénéficié d'un « entretien conseil » en 2009 et les PAE souhaitent avoir atteint les 1 500 PME en 2010, la douane allant au-devant des entreprises.

### 2.- Le NCVI permettra la dématérialisation d'une partie des documents de la filière viti-vinicole.

Après des années de réorganisation et de restructuration, la filière vitivinicole est suivie par **64** 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 2009, 232 275 déclarations vitivinicoles <sup>(1)</sup> ont été traitées.

L'application **casier viticole informatisé** CVI est en cours de réécriture pour permettre rapidement la dématérialisation des documents déclaratifs. Le projet s'appelle **Nouveau CVI** (NCVI) et coûterait en 2011 250 000 euros.

Les centres de viticulture sont également chargés du suivi des personnes qui produisent ou transforment les alcools <sup>(2)</sup>, les entreposent, les commercialisent ou les expédient, etc. Elles sont identifiées par la DGDDI en tant qu'entrepôts 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, 8,5 millions de documents d'accompagnement ont été émis. Certains d'entre eux sont maintenant dématérialisés au moyen de l'application informatique GAMMA@.

### 3.— Les mesures de soutien aux débitants de tabac en légère baisse.

Le soutien aux débitants de tabac représente près de 92,2 % des crédits hors titre 2 de l'action n° 5 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*. 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 juin 2010 on en comptait **28 052** contre 28 650 en 2009. Mais leur chiffre d'affaire se maintient.

#### 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<sup>er</sup> janvier 2008. Il a succédé au premier contrat 2004-2007 qu'il a complété.

Le contrat d'avenir a confirmé le *crédit d'impôt* prévu par l'article 92 de la loi de finances rectificative <sup>(3)</sup> pour 2006 sur les dépenses de rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique. **L'enveloppe globale est estimée à 135 millions d'euros pour 2011, en baisse de 5,8 %**

---

(1) Dont 144 851 au titre de la récolte.

(2) Les obligations sont identiques pour les personnes qui produisent des tabacs, bières etc. soumis aux droits d'accises.

(3) article 244 quater CGI.

La *remise compensatoire* bénéficie aux buralistes situés dans des départements « en difficulté » et dont la liste est revue chaque année. Elle est provisionnée pour 2011 à hauteur de 44 millions d'euros.

La *remise additionnelle* a été modifiée par décret en 2010 ; elle est remplacée 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. Elle est provisionnée pour 2011 à hauteur de 83 millions d'euros.

L'*indemnité de fin d'activité* a été étendue aux petits débits de zones rurales et complétée par une *aide à la mobilité géographique* pour les débitants bénéficiant de l'indemnité précédente. Elle est provisionnée pour 2011 à hauteur de 8 millions d'euros.

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. La *remise nette* est fixée à 7 % pour les cigares et devrait augmenter en 2011 pour les cigarettes et le tabac fine coupe (de 6,375 % à 6,5 %). Cette rémunération est assurée par les fournisseurs des buralistes.

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. L'objectif prévu pour fin 2009 de 10 000 buralistes agréés n'est pas encore tout à fait atteint. Au 2 août 2010 9 210 buralistes étaient agréés et raccordés. Il en est de même pour le timbre fiscal du passeport biométrique.<sup>(1)</sup>

*b) Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débitants de tabac*

L'ensemble des crédits pour ces autres aides représentera environ **161,5 millions d'euros** en 2011. Également portées dans l'action n° 5, elles sont globalement stables depuis 2009. Elles se décomposent de la façon suivante :

– le complément de remise, versé mensuellement aux débitants de tabac en fonction de la perte de chiffre d'affaires (72,5 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 (77,5 millions d'euros) ;

---

(1) Les buralistes peuvent également servir d'intermédiaire pour les dépôts de matières précieuses destinées à la société VPO.

– les subventions visant à la sécurisation des débits de tabac (11,5 millions d’euros) <sup>(1)</sup>.

*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<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> classe datant de 1873 et ne bénéficie plus qu’à 12 500 fonctionnaires retraités de la DGDDI ou leurs ayants droit. En diminution régulière, cette dépense est estimée pour 2011 à 15,5 millions d’euros (21,3 millions d’euros en 2008).

#### **IV.– LE RAPPEL DU VOLET ADMINISTRATION FISCALE DE LA DGDDI**

La DGDDI est fortement perçue au travers de son action de lutte contre les fraudes et les trafics dont les prises sont parfois médiatisées, mais elle est également une administration fiscale.

*a) La nouvelle action 07 Perception des droits et taxes*

Pour des raisons de commodité de gestion lolfienne, notamment au niveau de la gestion des BOP déconcentrés, il a été décidé, après consultation de la direction du Budget et du Rapporteur spécial, de procéder au rattachement de l’ex action 04 *Fiscalité des marchandises et des moyens de transports* du programme 156 au programme 302 en créant l’action 07 *Perception des droits et taxes*, même si cette solution n’est pas « idéale ». En effet l’ex action 04 ne comprenait que des dépenses de personnel alors que les coûts de fonctionnement liés à cette action étaient imputés par défaut sur le programme 302. Par ailleurs, les responsables de BOP déconcentrés de la DGDDI rencontraient quelques difficultés dans la gestion hiérarchique et budgétaire des ETPT de cette action, placés sous leur autorité mais « autonomes » budgétairement.

Le PAP 2011 reprend donc les données de l’ex action 04 du programme 156, en particulier pour les dépenses de titre 2.

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 657 ETPT prévus pour 2011, cette action enregistre une baisse limitée de 10 ETPT (– 15 %). On rappellera qu’en 2008 les activités comptables et de recouvrement de 228 bureaux ont été concentrées sur 41 recettes régionales.

---

(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.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS 2006-2011

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010	ETPT 2011	Variation 2010/2011
A+	43	43	55	63	63	63	0
A	60	57	73	105	105	103	- 2
B	342	355	344	250	250	246	- 4
C	324	317	357	249	249	245	- 4
<b>Total</b>	<b>769</b>	<b>772</b>	<b>729</b>	<b>667</b>	<b>667</b>	<b>657</b>	<b>- 10</b>

**La demande de crédits de personnel 2011, de 52,02 millions d’euros**, s’affiche une hausse de 3,17 % que l’on peut rapprocher de l’augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions, mais qui tient sans doute aussi à son taux élevé d’agents A et A+ (25,3 %).

Elle est désormais dotée de crédits de fonctionnement estimés à 4,36 millions d’euros en AE et en CP et de crédits d’investissement appelés à financer la poursuite de développements informatiques en liaison avec le futur déploiement comptable de CHORUS (500 000 euros en AE et en CP).

La présence de cette action fait également apparaître un objectif important d’efficacité douanière.

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) La maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes.*

Cet indicateur important apparaissait les années précédentes en tant qu’item de l’objectif n° 5 *Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières* du programme 156.

Le taux d’intervention sur les recettes douanières est intégralement repris dans le programme 302.

Réalisé à hauteur de 53 % en 2008, une réduction lente mais progressive est prévue (0,50 % en 2011 comme en 2013). Il faut par ailleurs noter que **ce taux d’intervention présente la meilleure performance des administrations financières** (*cf. supra*).

\*

\* \*

## COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 2 NOVEMBRE À 9 HEURES

(application de l'article 117, alinéa 2, du Règlement)

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Messieurs les ministres, M. Guy Geoffroy, vice-président de la Commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir dans cette réunion de commission élargie afin de vous entendre sur les crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2011, aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaine », « Régimes sociaux et de retraite » et « Remboursements et dégrèvements ».

**M. Guy Geoffroy, vice-président de la Commission des lois.** Je souhaite à mon tour la bienvenue aux ministres. La Commission des lois s'est plus particulièrement intéressée au programme « Fonction publique ». Ce programme regroupe les crédits pour la formation interministérielle des agents de l'État et l'action sociale interministérielle ainsi que les crédits correspondant aux missions d'étude et de communication de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Il ne recouvre donc pas l'ensemble des actions engagées au niveau interministériel en matière de fonction publique. Dans un contexte de rigueur budgétaire, les dotations de ce programme se maintiennent : elles atteindront 222 millions d'euros en autorisations d'engagement et 221 millions en crédits de paiement, en baisse légère – de 0,2% – par rapport à 2010. Ces crédits doivent permettre la réalisation de vos trois objectifs : promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'État, moderniser la formation des fonctionnaires, optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielles. Au-delà, cette réunion annuelle est aussi l'occasion pour le Gouvernement de faire le point sur la gestion de la fonction publique, qu'il s'agisse des effectifs, de la politique salariale ou de la mise en œuvre de la récente loi sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Ces questions seront, je n'en doute pas, abordées par M. Bertrand Derosier, rapporteur pour avis de la Commission des lois.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial pour la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, et pour la facilitation et la sécurisation des échanges.** Je suis chargé de rapporter pour le compte de la Commission des finances le programme 156, qui concerne la « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et le programme 302, « facilitation et sécurisation des échanges ». Ces deux programmes représentent en tout plus de 10 milliards d'euros de dépenses et 136 219 équivalents temps plein travaillé – les ETPT, qui diminuent de 2 733 unités.

Étant donné l'actualité, qu'il s'agisse d'évasion fiscale ou de la situation de l'économie mondiale et du commerce international, un examen détaillé serait utile. Mais, compte tenu du temps dont disposent les rapporteurs spéciaux, je vous renverrai à mes deux rapports et je serai aussi synthétique que possible.

Les crédits du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » s'élèveront à 8,46 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 8,45 milliards en crédits de paiement en 2011. En euros courants, ces crédits augmentent donc de moins de 1%. Toutefois, la question se pose sérieusement de savoir si les besoins en crédits de personnel ont été correctement évalués. En 2009, l'équilibre n'avait été atteint que grâce à une astuce comptable – la réduction, de 60% à 40%, du taux de contribution employeur au CAS « Pensions », en décembre. De pareilles tensions risquent de se produire à la fin de l'exercice 2010. Et, en 2011, plusieurs éléments peuvent contribuer à augmenter les besoins : un moindre nombre de départs en retraite ; l'effet des mesures statutaires, notamment pour les fonctionnaires de catégorie B ; la garantie individuelle de pouvoir d'achat, qui touche près de 9,7% des agents du ministère. On retrouve là les observations formulées par le président de la première chambre de la Cour des comptes venu présenter à notre Commission, le 5 octobre dernier, le rapport demandé à la Cour sur l'évolution de la masse salariale de l'État. Or, la direction générale des finances publiques, la DGFIP, ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour faire face. Le schéma budgétaire triennal 2011-2013 étant construit sur des bases identiques, tout cela est-il raisonnable et soutenable ?

Les crédits de personnel, qui représentent 82,5% de l'ensemble des crédits de ce programme, augmentent de 2,27%. Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 2% par rapport à 2010, avec une réduction de 2 372 ETPT.

Ce programme contribue largement à la réduction des effectifs du budget général de l'État – à hauteur de 7,5 %, alors qu'il ne mobilise que 6 % des effectifs totaux. La politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est mieux que respectée. En 2011, les personnels de la catégorie C supportent cet effort à hauteur de 144 % ; la catégorie C a perdu plus de 20 % de ses effectifs depuis 2006, soit 11 953 ETPT en moins. Pendant la même période, la catégorie A+ a augmenté de 47 %, ce qui représente 901 ETPT. L'impact financier de la réduction des effectifs sur les crédits de personnel est absorbé par l'augmentation du taux de la cotisation au CAS « Pensions », par la rémunération de l'encadrement et par le coût salarial de la création de la DGFIP.

La demande de crédits de fonctionnement diminue de 4,2 % en autorisations d'engagement et de 5,9 % en crédits de paiement. Les dépenses de fonctionnement informatique pour 2011 sont provisionnées à la hausse pour 223 millions d'euros en autorisations d'engagement et pour 230 millions en crédits de paiement ; elles représentent environ 20 % de l'ensemble des crédits de paiement, hors charges de personnel.

Les dépenses d'investissement diminuent de 12,7 % en autorisations d'engagement, soit 171 millions d'euros, et de 4,5 % en crédits de paiement, soit 189 millions. Elles sont inscrites à hauteur de 93 % sur l'action « Soutien », au sein de laquelle les investissements immobiliers, liés à l'installation de la DGFIP, sont estimés à plus de 64 millions. Répartis sur l'ensemble du programme, les investissements informatiques s'élèvent à 58,8 millions en autorisations d'engagement et à 62,4 millions en crédits de paiement. Toutefois, le financement du programme Copernic se fait désormais par report de crédits de 2010 sur 2011, pour 55 millions d'euros ; un article de projet de loi de finances pour 2011 autorise cette majoration du report de crédit au-delà de la limite de 3 % posée par la LOLF.

L'objectif de fusion des services au sein de la DGFIP est satisfait, comme le montrent les indicateurs qui suivent le niveau de réalisation des directions locales unifiées et des services des impôts des particuliers : le guichet fiscal unique est matérialisé. Par ailleurs, la refonte des statuts est prête pour une entrée en vigueur à l'automne 2011.

En 2011, la DGFIP se trouvera engagée dans le démarrage du volet « dépenses » du système Chorus. Cette opération capitale mobilise un nombre non négligeable d'agents en transferts entrants. La performance de l'ensemble du programme n'appelle pas de commentaires, si ce n'est que l'indicateur mesurant l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales devrait être actualisé et qu'apparaît de manière peu adaptée dans le programme 156 un objectif de suivi de la politique immobilière de l'État.

En revanche, mes interrogations demeurent pour ce qui concerne la sanctuarisation des effectifs du contrôle fiscal, la pertinence qualitative des indicateurs, ainsi que la volonté et les moyens de mettre en œuvre les dispositifs juridiques améliorant la lutte contre la fraude et contre l'évasion fiscale internationales.

J'en viens au programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ». Pour 2011, le total des crédits du programme de la douane s'établit à 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une augmentation infime. Le programme 302 a deux finalités : veiller à la sécurité des produits échangés et faciliter les formalités douanières. Y est désormais rattaché le recouvrement de la fiscalité indirecte, dans une nouvelle action 7 « Perception des droits et taxes provenant du programme 156 ».

Les crédits de personnel représentent 68 % des crédits du programme. Leur augmentation en euros courants, limitée à 1,59 %, est imputable à la hausse de plus de trois points du taux de la contribution au CAS « Pensions ». En 2011, le programme mobilisera 17 435 ETPT ; son plafond d'autorisations d'emplois diminue de 361 unités. Le taux de non-remplacement des départs à la retraite, qui continue de croître, atteint 60,8 % des ETP. Il affecte principalement les missions commerciales de dédouanement, qui enregistrent des gains de productivité dus à la dématérialisation des opérations de dédouanement par le biais de l'application DELT@.

Les dépenses de fonctionnement – 144 millions en autorisations d'engagement et 140 millions en crédits de paiement – diminuent malgré l'augmentation des loyers budgétaires.

Les crédits d'investissement augmentent de 6,6 % en autorisations d'engagement et de 28,5 % en crédits de paiement. Ils serviront à continuer le renouvellement et la modernisation du dispositif aéronaval – avec 19,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,2 millions en crédits de paiement pour le seul parc aérien –, et à poursuivre les investissements informatiques et les investissements immobiliers, à hauteur de 11,8 millions d'euros en autorisations d'engagement dans les deux cas.

Les dépenses d'intervention en faveur des débiteurs de tabac – action n° 5 – s'établissent à 296 millions, en baisse de 4 %.

La mesure de la performance du programme 302 est enrichie et précisée par un indicateur écarté de suivi des résultats des enquêtes et par un indicateur de suivi de la dématérialisation des documents nécessaires au dédouanement.

En dépit d'un pilotage budgétaire rigoureux, l'exécution des dépenses, tant pour le titre 2 que pour les autres titres, est rendue difficile par l'adoption de mesures nouvelles et par des annulations de crédits. Tous les efforts des services de la douane portent sur la sauvegarde des moyens opérationnels mais il est évident que le responsable de programme comme les responsables des budgets opérationnels de programme n'ont aucune liberté ou marge de gestion. D'autre part, la direction générale de la douane et des droits indirects achevant la restructuration de toutes ses missions, les « niches » de productivité seront de plus en plus rares.

Je signale qu'après la généralisation de l'immatriculation européenne EORI, les amendements portant sur la sûreté et la sécurité entreront totalement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en dépit du probable report du calendrier du programme informatique européen @CUSTOMS qui met en œuvre le code des douanes européen dématérialisé.

Enfin, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité, a censuré la « retenue douanière ». Cette garde à vue, qui concernait quelque 350 personnes chaque année, sera effectivement abrogée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Mes quatre premières questions porteront sur le programme 156 de la direction des finances publiques. Monsieur le ministre, au vu de l'exécution 2009 et de la tendance pour 2010, pensez-vous réellement maîtriser la masse salariale de ce programme en 2011 ? Compte tenu du niveau de la garantie individuelle de pouvoir d'achat, de l'impact du report de l'âge de la retraite et du coût salarial de la fusion – notamment avec l'entrée en vigueur, en septembre 2010, des nouvelles dispositions statutaires relatives à la catégorie B –, les dépenses prévisionnelles de titre 2 du budget 2011 et du plan triennal 2011-2013 sont-elles sincères au sens de la LOLF ?

Je constate par ailleurs que des agents du contrôle fiscal de la DGFIP sont mobilisés sur des terrains divers - les groupes d'intervention régionaux, le Plan banlieue - alors que la fraude fiscale, et notamment la fraude à la TVA, sont parfois complexe à établir. Quelles sont, monsieur le ministre, vos orientations en matière de lutte contre la fraude fiscale, et qu'en est-il de la sanctuarisation des effectifs du contrôle fiscal promise par votre prédécesseur, M. Woerth ?

Le rythme de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique s'est sensiblement accéléré en 2010. Mais l'on constate, ici et là, des difficultés pour l'accueil du public et la constitution de files d'attente. Or les dépenses immobilières du programme sont réparties entre le programme 156, le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » et le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Où en sommes-nous exactement, et quelles mesures de rationalisation envisagez-vous ?

Enfin, les dépenses de fonctionnement informatique progressent et, pour ce qui est singulièrement du programme Copernic, elles se poursuivent contre toute attente pour au moins deux ans encore, couvertes par des reports de crédits importants. Je constate de plus que la DGFIP demeure sans schéma directeur informatique à ce jour. Quand ce schéma, engagé en 2008 et qui devrait être terminé, sera-t-il défini ?

Mes autres questions portent sur le programme 302 de la direction des douanes et des droits indirects.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Puis-je, monsieur Carcenac, vous inciter à la concision, faute de quoi vos collègues et les ministres seront contraints par le manque de temps de s'exprimer de manière elliptique ?

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** S'il en est ainsi, monsieur le président, la méthode choisie pour la présentation des rapports sur ces programmes n'est pas acceptable. Chaque rapporteur spécial doit pouvoir prendre la parole aussi longuement que nécessaire. Sans doute faudrait-il revoir l'organisation des travaux.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je conviens volontiers que la formule des commissions élargies est un échec – mais ce jugement paraît unanime. Poursuivez, je vous en prie.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** Pour faire au plus simple, je dirai que, s'agissant du titre 2, mes observations concernant la DGFIP valent pour les services de la douane. Là encore, la question de la sincérité et de l'efficacité de la dépense se pose, et l'on éprouve de grandes difficultés pour rémunérer les personnels.

Pourriez-vous nous en dire plus, monsieur le ministre, sur le programme de renouvellement du parc aérien, qui semble avoir été allongé dans le temps ?

Et encore : quelles déclinaisons sur son sol la France peut-elle attendre du programme européen Douanes 2013, qui coûte une fortune ? Il m'a été indiqué que de 15 % à 16 % des marchandises destinées au marché français sont encore dédouanées hors du territoire national. Il reste beaucoup à faire pour améliorer l'organisation de nos ports, au moment où l'Espagne, le Maroc et la Tunisie investissent énormément dans la logistique douanière. Comment coordonner l'action interministérielle pour gérer au mieux les ports français et reconquérir le dédouanement, ce qui serait une excellente opération ?

Quelle politique souhaitez-vous engager pour limiter la contrefaçon liée au développement du commerce électronique et son impact potentiellement dangereux pour la santé ?

Dans le cadre de la fiscalité douanière énergétique et environnementale, il est prévu d'instaurer une taxe « poids lourds ». Le recouvrement de cette taxe, par la douane, doit commencer en Alsace en 2011 pour être généralisé en 2013. Les moyens dont disposent les services de la douane le permettront-ils ? Ne va-t-on pas externaliser ce recouvrement ? Quelle est, monsieur le ministre, votre position à ce sujet ?

Enfin, dans le cadre du plan Douane 2013, la France, comme les autres États membres, est tenue de réaliser une analyse de risque sûreté/sécurité. Cette expérimentation a été lancée en 2009 sur les plates-formes logistiques du Havre, de Marseille et de Roissy. Pourriez-vous préciser les objectifs de cette opération pour les services de la douane, le nombre d'agents concernés, le coût et les avantages de cette obligation ?

**M. Pierre-Alain Muet, rapporteur spécial pour la stratégie des finances publiques et la modernisation de l'État, et pour la conduite et le pilotage des politiques économique et financière.** Mon intervention porte sur les deux programmes « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » et « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ».

La forte augmentation des crédits du premier de ces deux programmes résulte pour l'essentiel de la poursuite du déploiement du système d'information financière Chorus et de la mise en oeuvre de celui qui concerne la paye des fonctionnaires. Les autorisations d'engagement, de 291,4 millions d'euros, connaissent en effet une forte augmentation – de 58 % en 2011 – alors que les crédits de paiement demandés, 344,9 millions d'euros, sont également en hausse – de 11,4 % – par rapport à 2010.

Si la stratégie de performance du programme évolue afin de tenir compte des nouvelles mesures prises lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010, je continue de regretter que le projet annuel de performance ne présente toujours pas d'indicateur mesurant l'activité de la direction du budget dans le respect de la norme de dépenses de l'État. Quand, monsieur le ministre, cet indicateur sera-t-il mis en oeuvre ?

Le coût de fonctionnement imputable au système Chorus s'élève à 77 millions d'euros jusqu'en 2013. Le rapport de performances 2010 donnait une évaluation plus faible – 55 millions – et ne prenait pas en compte les coûts, au-delà de 2012, d'un projet de plus d'un milliard d'euros. Les derniers travaux de la mission d'information sur la mise en oeuvre de la LOLF ont mis en évidence le fossé entre les effectifs initialement prévus pour faire fonctionner Chorus et les besoins réels des plates-formes – ce qui conduit à douter des hypothèses sur les gains d'effectifs attendus des centres de services partagés et des services facturiers. Certaines des difficultés apparues semblent s'être résorbées progressivement, mais il apparaît aussi qu'au-delà des problèmes techniques inhérents à un projet d'aussi grande envergure, la mise en place de Chorus a souffert de l'entrechoquement avec la mise en oeuvre de la RGPP et son cortège de modifications d'organisation affectant la vie quotidienne des fonctionnaires – cela nous a été confirmé lors de l'audition des représentants de la société SAP AG, éditrice du logiciel. Ce projet se veut la traduction de la LOLF, mais il est encore le sujet de la première des réserves substantielles de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'État en 2009. Pensez-vous, monsieur le ministre, que cette réserve sera levée pour les comptes 2010 ?

Dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP, cent cinquante nouvelles mesures ont été annoncées le 30 juin 2010 ; elles visent à dégager 10 milliards d'euros d'économies supplémentaires d'ici à 2013, notamment par la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : la RGPP,

qui aurait pu être une politique intelligente, a été dévoyée par cet objectif, qui s'est en pratique substitué à une réflexion approfondie sur les missions de service public.

La direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a consenti des efforts en ce qui concerne la consultation préalable des usagers pour la définition des mesures visant à faciliter leur accès à l'administration, même si l'Association des usagers de l'administration, que j'ai auditionnée, parle d'un verre à moitié vide, ou à moitié plein. J'aurais souhaité que les mêmes efforts soient accomplis en direction des fonctionnaires. Or je constate que, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP, la concertation avec les syndicats a été très faible, ce qui est d'ailleurs une constante de la politique gouvernementale. Les syndicats, que j'ai auditionnés l'an dernier, ont, dans leurs réponses à mes questions écrites, formulé les mêmes critiques à l'égard d'un processus auquel ils n'adhèrent pas sous cette forme, alors même qu'ils sont tous attachés à l'efficacité de l'action publique. On ne réforme pas la fonction publique contre les fonctionnaires. Je constate, une fois encore, le peu d'efficacité des économies réalisées dans la première phase de la RGPP, puisque le déficit public atteindra 152 milliards d'euros en 2010.

Par ailleurs, depuis le 4 mars 2010, nos concitoyens ont à leur disposition un nouveau service leur permettant de déclarer sur Internet, et en une seule démarche, la perte de plusieurs titres – carte nationale d'identité, passeport, certificat d'immatriculation d'un véhicule. Mais comment ne pas souligner, à la lecture du rapport de la DGME, les difficultés rencontrées par nombre d'entre eux, qui, lors du renouvellement de leur carte d'identité, doivent prouver leur nationalité française alors qu'ils la possèdent depuis de nombreuses années ?

J'en viens au programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », dont les autorisations d'engagement s'éleveront à 925 millions d'euros en 2011, en baisse de 4,3 %, et les crédits de paiement à presque 909 millions d'euros, en hausse de 2,8 %. Il est à noter que la totalité du programme est désormais gérée sur Chorus.

Ce programme couvre un grand nombre d'administrations, mais je me limiterai à l'activité de l'inspection générale des finances (IGF). Cette année, monsieur le ministre du budget, je me suis tout particulièrement intéressé aux conditions dans lesquelles vous avez chargé, le 1<sup>er</sup> juillet dernier, le chef du service de l'IGF, M. Jean Bassères, assisté de trois inspecteurs des finances, d'une mission d'enquête sur l'affaire « Woerth-Bettencourt ».

Je me suis notamment interrogé sur le fait que vous ayez sollicité l'IGF, service administratif placé sous votre autorité, pour enquêter et statuer sur un acte présumé d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions, lequel ministre était en l'occurrence votre prédécesseur. En effet, la lettre de mission adressée au chef de l'IGF demandait notamment d'apporter une réponse précise à la question suivante : « M. Éric Woerth, durant la période où il était ministre du budget [...], est-il intervenu pour demander, empêcher ou orienter un contrôle ? » Je considère que cette demande n'entre pas dans les missions d'une administration dépendante de l'exécutif, fût-elle un corps de contrôle : une telle mission ne peut relever que de l'autorité judiciaire ou du Parlement, par l'intermédiaire d'une commission d'enquête. Ainsi, M. Woerth n'a pas été entendu par l'IGF, alors qu'il l'aurait évidemment été par une commission d'enquête.

Cette démarche, à ma connaissance sans précédent – les anciens chefs de l'IGF que j'ai auditionnés me l'ont d'ailleurs confirmé –, est porteuse d'un risque : celui de l'instrumentalisation de l'IGF pour une mission qui, je le répète, ne relève pas d'un corps de contrôle dépendant de l'exécutif. Qu'est-ce qui, avec ce précédent, empêchera dorénavant un ministre de demander au même service d'expertiser les actes de son prédécesseur ? Mes auditions de l'actuel chef de l'IGF et de certains de ses prédécesseurs ne m'ont pas fait changer d'avis : je pense que la demande formulée dans la lettre de mission dépassait les prérogatives habituelles de l'IGF.

**M. Marc Francina**, rapporteur spécial pour la fonction publique et les provisions. Le projet de loi de finances pour 2011 propose de ramener les crédits du programme « Fonction publique » consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État d'une part, et à l'action sociale interministérielle de l'autre, à 221,3 millions d'euros pour les autorisations d'engagement – en baisse de 9,3 % –, alors que les crédits de paiement restent stables, à 221 millions d'euros. Cette évolution, qui témoigne d'une réelle maîtrise des dépenses, garantit également la poursuite de la mise en œuvre des prestations sociales à destination des agents de la fonction publique.

Pour l'action « Formation des fonctionnaires », qui regroupe essentiellement les dotations de l'École nationale d'administration (ENA) et des instituts régionaux d'administration (IRA), les crédits sont portés à 82,5 millions d'euros. Je ne puis que me réjouir de voir satisfaites les demandes réitérées de mon prédécesseur :

l'ENA a enfin signé, en mars 2010, son contrat d'objectifs et de performance, dont je rappelle qu'il intègre les objectifs fixés directement par le Président de la République, lesquels consistent à renforcer la professionnalisation et la diversification du recrutement, à accroître la qualité et l'adaptation du contenu de la formation et à réaffirmer la vocation de l'école en matière de formation continue.

Par ailleurs, la définition du coût de formation d'un élève de l'ENA a également – et enfin – été ajustée : elle recouvre désormais le coût complet, comme c'est le cas, depuis plusieurs années déjà, pour les élèves des IRA. Il s'agit là d'un véritable progrès. En 2011, le coût complet d'un élève de l'ENA est ainsi évalué à 81 100 euros par an, quand celui d'un élève des IRA est estimé à un peu moins de 55 000 euros. S'il convient de se féliciter de l'amélioration de cet indicateur, il apparaît que l'ENA ne parvient pas à produire les mêmes efforts de rationalisation que les IRA. En effet, selon les indications contenues dans le projet annuel de performance, le taux d'augmentation du coût d'un élève de l'ENA d'ici à 2013 est trois fois supérieur à celui d'un élève des IRA. Comment expliquez-vous cette différence, monsieur le ministre, et quels sont vos moyens d'action pour inciter l'ENA à plus d'exemplarité dans sa gestion ? Pouvez-vous par ailleurs nous donner des indications sur le calendrier de mise en œuvre de la suppression effective du classement de sortie de l'ENA ?

Enfin, au sujet de la formation des fonctionnaires, un bilan relatif à la mise en œuvre des classes préparatoires intégrées aux concours externes de la fonction publique accueillant des étudiants de condition modeste devait être présenté au cours du dernier trimestre de cette année. Avez-vous d'ores et déjà quelques éléments significatifs à porter à notre connaissance ?

J'en viens à la politique de la fonction publique. Il est évident que cette politique ne saurait se réduire à la seule mesure de réduction des effectifs. Cependant, l'ampleur de nos déficits publics impose une stabilisation de la masse salariale de l'État, dont les effectifs, en 2011, devraient connaître une réduction de 31 426 équivalents temps plein (ETP), pour un nombre de départs en retraite évalué à environ 62 000, ce qui représente un taux de non-remplacement de 51 %. Au total, sur la période de 2011 à 2013, grâce à la poursuite du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le nombre de postes non remplacés serait de l'ordre de 100 000 ETP, ce qui correspond aux suppressions d'emplois constatées entre 2007 et 2010.

En 2011, les dépenses de personnel, charges de pensions incluses, restent stables, à hauteur de 117,2 milliards d'euros – pour 117 milliards en 2010 –, soit 41 % du total des crédits du budget général.

Je tiens par ailleurs à souligner, pour m'en féliciter, qu'au titre des nouvelles mesures de la RGPP annoncées en juin 2010, les opérateurs sont tenus à un effort de maîtrise des emplois publics comparable à celui que fournit l'État, en appliquant la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Cet effort équivaldrait à une réduction d'1,5 % du plafond d'ETP par an sur trois ans. Pour modeste que soit cette diminution, elle constitue une inflexion remarquable apportée à la politique des opérateurs, qui n'ont cessé d'accroître leurs effectifs au cours de ces dernières années.

Cependant, la seule mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne saurait garantir la stabilisation de la masse salariale de l'État : l'ampleur des déficits impose la recherche de solutions nouvelles. Quelles sont les solutions envisagées par le Gouvernement pour atteindre l'objectif d'une croissance des dépenses de l'État nulle en volume, notamment en ce qui concerne l'évolution du point d'indice au-delà de 2011 ? Est-il prévu une diminution du taux de restitution aux fonctionnaires des bénéfices de la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, comme le suggère un récent rapport remis par la Cour des comptes à notre Commission ?

Je souhaiterais également que vous fassiez le point sur le dossier des contractuels : quelles sont les principales dispositions prévues à cet égard ? Par ailleurs, où en sont les réformes de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement ?

Enfin, l'une des missions de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui met en œuvre le programme « Fonction publique », est de garantir la cohérence statutaire et l'unité de la fonction publique. À ce sujet, j'ai parfois eu l'occasion de constater, en ma qualité d'élu local, la relative longueur des délais de transposition à la fonction publique territoriale de dispositifs juridiques appliqués dans la fonction publique d'État. Pouvez-vous nous indiquer les raisons de ces délais et les actions envisagées pour les réduire ?

**M. Yves Deniaud**, *rapporteur spécial pour la politique immobilière de l'État et la gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Mes questions porteront sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », et plus généralement sur les moyens d'améliorer la gestion immobilière de l'État ; en cette matière, malgré les progrès notables observés depuis le rapport de la MEC en 2005, des progrès sont encore possibles.

Le CAS retrace les produits des cessions et les dépenses immobilières ainsi financées. En 2011, les cessions sont prévues à hauteur de 400 millions d'euros – contre 900 millions en 2010 –, 60 millions devant contribuer au désendettement de l'État et le reste servir à couvrir les dépenses immobilières. Cette prévision tient compte non seulement de l'évolution du marché immobilier observée depuis le milieu de l'année 2008, mais aussi de l'intention de l'État de ne pas brader ses immeubles au détriment de ses intérêts patrimoniaux, préoccupation que nous sommes très nombreux à partager. Compte tenu des ventes enregistrées ces dernières années – 395 millions d'euros en 2008 et 254 millions en 2009 –, et de la reprise du marché, notamment en Île-de-France, l'estimation de 400 millions d'euros m'apparaît ambitieuse mais réalisable.

Ma première question concerne les règles de fonctionnement du CAS. En effet, le projet de loi de finances propose, par l'intermédiaire d'un amendement gouvernemental adopté en première partie, d'augmenter la contribution au désendettement jusqu'à 25 % en 2013. Comment évolueront les 75 % restants ? Quelle sera la part réservée à la mutualisation de ces crédits – elle est actuellement de 20 % –, et celle qui fera intégralement retour aux ministères, lesquels ont une fâcheuse tendance à s'estimer propriétaires des locaux occupés par leurs services ?

Je veux à cet égard évoquer la « dévolution », selon le terme employé, du patrimoine immobilier de l'État aux universités et aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur. La même terminologie avait été utilisée au sujet des collèges et des lycées, dont on a finalement transféré la propriété aux départements et aux régions. Il en sera assurément de même dans ce cas : il faudrait donc clarifier la formulation au plus vite, si possible dès à présent.

J'en arrive au programme « Entretien des bâtiments de l'État », qui constitue le début d'une politique d'entretien prise en charge par le service France Domaine. Ses crédits sont prélevés sur les missions et programmes du budget général et correspondent, cette année, à 20 % du montant des loyers budgétaires. Je rappelle que ces derniers ont été généralisés à l'ensemble des biens immobiliers domaniaux de bureaux depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Les crédits du programme s'élèveront à 215 millions d'euros en 2011, contre 169 millions en 2009. Les règles de gestion restent néanmoins complexes, avec quatorze budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels et un BOP régional. Je persiste à préconiser une gestion mutualisée de ces crédits au niveau territorial, sans « fléchage » depuis les administrations centrales. Pouvez-vous à ce sujet me préciser les règles de répartition des crédits du programme entre les différents BOP ?

J'ai eu l'occasion, cette année, d'effectuer plusieurs contrôles chez des opérateurs, chez des autorités indépendantes et dans des services de l'État en France et à l'étranger. En ce qui concerne les opérateurs de l'État, je me félicite des progrès accomplis – sous la contrainte, il est vrai – dans la connaissance de leur patrimoine, connaissance qu'il convient néanmoins de compléter afin de lever la réserve substantielle formulée par la Cour des comptes à propos de la certification des comptes de l'État. Je souhaite par ailleurs que les opérateurs se voient appliquer les mêmes règles de bonne gestion immobilière que l'État, notamment en ce qui concerne le ratio d'occupation de 12 mètres carrés par poste : quand ce ratio leur sera-t-il appliqué ?

Mon déplacement en région Rhône-Alpes m'a permis de confirmer ce que j'avais entrevu l'année dernière : la fonction d'État propriétaire en région et en département est sur la bonne voie. Il reste évidemment beaucoup à accomplir, notamment pour ce qui concerne l'adéquation nécessaire des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des services déconcentrés avec ceux des opérateurs, ou encore dans la mise en œuvre d'une politique d'entretien mutualisée.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier français à l'étranger, la mission de contrôle effectuée à Rome m'a permis de constater combien l'absence de stratégie immobilière globale pouvait être préjudiciable aux intérêts de l'État. De ce point de vue, j'attends avec intérêt la création et l'installation de l'Agence de gestion des immeubles publics à l'étranger, dont la vocation est d'améliorer et de rationaliser la gestion de ce parc. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer le calendrier et les conditions de mise en place de cette Agence ?

Enfin, l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État avait fait l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des comptes lors de la certification des comptes de l'État en 2009 comme en 2008. En préparant mon rapport spécial, j'ai pu constater combien il était encore difficile d'avoir des certitudes quant à la valorisation de ce patrimoine. Quelles ont été les mesures prises et mises en œuvre afin de lever cette réserve de la Cour ? Est-il raisonnable d'espérer qu'elle soit levée pour la certification des comptes de 2010 ?

**M. Michel Vergnier**, rapporteur spécial pour les régimes sociaux et de retraite et les pensions. Dans la droite ligne de nos débats récents, je vous parlerai des retraites et des pensions. Je tiens tout d'abord, monsieur le ministre, à féliciter vos services pour avoir répondu à nos questions dans les délais : c'est assez rare pour être souligné. J'espère que cela deviendra une habitude : jusqu'à présent, nous devons rédiger nos rapports sans avoir obtenu toutes les réponses.

L'ensemble des crédits consacrés par l'État au financement des retraites pour 2011 devrait représenter 58,4 milliards d'euros, soit 16 % des dépenses du budget général. Les enjeux financiers sont donc importants et méritent toute notre attention, même si l'on peut déplorer une quasi-absence de levier d'action, tant sur le montant de ces dépenses que sur le calendrier. Sur ce dernier point, il conviendra d'ailleurs d'étudier les effets de la réforme dans les années qui viennent.

En 2009, on a constaté, que ce soit pour le CAS « Pensions » ou pour la mission « Régimes sociaux et de retraite », une programmation plus réaliste, qui a permis, d'une part, de rétablir à un niveau satisfaisant un fonds de roulement pour le CAS et, d'autre part, d'éteindre les dettes accumulées à l'égard de certains régimes de retraite, comme celui du personnel de la SNCF. Je me réjouis qu'il ait été mis un terme à cette mauvaise habitude, que j'avais régulièrement dénoncée, qui consistait à reporter sur d'autres les charges incombant à l'État, et ce pour économiser quelques millions sur une ligne ou sur une autre.

Toutefois, le Gouvernement compte sur la loi portant réforme des retraites pour réaliser de nouvelles économies. À combien estimez-vous ces économies potentielles ? À quelle échéance interviendraient-elles ?

En ce qui concerne la mission « Régimes sociaux et de retraite », qui regroupe certains des crédits de l'État concourant au financement des régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité, comment se met en place la réforme des tutelles exercées sur les caisses de retraite, décidée dans le cadre de la RGPP ? Quelle est la responsabilité de chacun des ministères concernés, c'est-à-dire le ministère du budget, celui chargé de la sécurité sociale et celui chargé des transports ? Quelles seront les marges de manœuvre de ce dernier ministère en tant que responsable de programme ?

Les crédits inscrits sur cette mission vont représenter une part croissante des ressources des organismes bénéficiaires d'une subvention d'équilibre, laquelle devrait augmenter de façon importante à court terme, compte tenu notamment de la disparition du mécanisme de surcompensation. Aussi, je souhaiterais que vous m'assuriez que les régimes de retraite concernés bénéficieront bien, en 2010, de la subvention nécessaire pour assurer l'équilibre du régime : je pense notamment à la caisse de retraite de la SNCF, puisque, selon ses propres estimations, il manquerait près de 100 millions d'euros, dans le projet de loi de finances initiale, pour assurer cet équilibre.

Pourriez-vous également faire le bilan du changement de statut de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), dont nous avons récemment auditionné les responsables ? Qu'en est-il de sa délocalisation à La Rochelle ?

Enfin, l'adossement du régime de retraite de la RATP au régime général est-il toujours d'actualité ? N'y a-t-il pas un problème pour le financement de la soulte, laquelle est calculée en fonction de la fraction des droits repris ?

J'en viens maintenant au CAS « Pensions », sur lequel pèsera le coût de la dé cristallisation des pensions civiles et militaires de retraite. Pourriez-vous nous indiquer quel en sera le coût ? Quels sont les effectifs concernés ? Pouvez-vous nous donner des indications quant à la mise en œuvre ?

Par ailleurs, l'article 21 de la LOLF dispose qu'en cours d'année, les dépenses d'un compte d'affectation spéciale ne peuvent excéder les recettes constatées sur ce compte. Or il semble que les responsables des programmes du CAS ne puissent contraindre les différents contributeurs à s'acquitter dans les délais de ce dont ils sont redevables. Le Gouvernement entend-il prendre des mesures pour y remédier ? Si oui, dans quel délai ?

**M. Jean-Yves Cousin, rapporteur spécial pour les remboursements et dégrèvements.** Je me contenterai d'évoquer deux questions qui touchent au cœur même de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Le dispositif d'évaluation de la performance poursuit un seul objectif : la rapidité de traitement des demandes de remboursement faites par les usagers. Il pourrait être utilement amélioré par l'inclusion d'indicateurs mesurant la fiabilité des remboursements – évaluation du taux de recours gracieux et contentieux, par exemple –, et l'efficacité de la lutte contre la fraude, notamment en matière de remboursements de TVA. Quel est votre avis sur ces deux propositions ?

Par ailleurs, les parlementaires sont tout particulièrement attachés à la mise en place d'un indicateur relatif aux dégrèvements de contribution économique territoriale ; par exemple, un indicateur mesurant la part de cette imposition supportée par l'industrie nous permettrait de savoir si l'un des objectifs principaux de la réforme de la taxe professionnelle a été atteint.

Mon second point concerne le déploiement des systèmes d'information Chorus et Copernic, grâce auxquels il devrait être possible de distinguer les dégrèvements d'impôts locaux selon leurs objectifs respectifs. Est-il envisageable que ces dépenses, actuellement intégrées au programme 201, le soient dans les missions du budget général qui poursuivent les mêmes objectifs ? Ainsi, les dégrèvements de contribution économique territoriale pourraient trouver place au sein de la mission « Économie », et les dégrèvements de taxe d'habitation à destination des ménages modestes, au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Je rappelle qu'aux termes de la LOLF, dépenses et objectifs doivent être associés.

**M. Bernard Derosier**, *rapporteur pour avis de la Commission des lois pour la fonction publique*.  
Ma mission a été d'établir le rapport pour avis de la Commission des lois sur le programme 148, relatif à la fonction publique. À la date du 10 octobre fixée par la loi organique, le ministère avait répondu à 82 % des questions que je lui ai posées ; nous en sommes aujourd'hui à près de 100 %, ce dont je le remercie, ainsi que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Je souhaite interroger le Gouvernement sur sa politique à l'égard des services publics, et plus précisément de la fonction publique. S'agissant de la promotion d'une nouvelle gestion des ressources humaines, premier objectif du programme, les chiffres de 2009 n'ont pas été consolidés. Le taux, pour l'indicateur sous sa forme précédente, devait atteindre 92 % en 2010 et 100 % en 2011 ; or, avec le nouvel indicateur, l'objectif est tombé à 60 % pour 2011 et à 70 % pour 2013. La diminution de ces valeurs-cibles s'explique-t-elle par un changement dans la méthodologie, ou par la difficulté de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle des ressources humaines ?

Le deuxième indicateur vise à mesurer la prise en compte de la performance dans la rémunération des agents de catégorie A des filières administrative, sociale et technique et des agents de catégorie B de la seule filière administrative. N'est-il pas réducteur d'évaluer le développement d'une gestion stratégique de l'encadrement supérieur à travers un indicateur uniquement quantitatif, et révélateur de la faiblesse actuelle du dispositif d'évaluation de la performance des agents ?

Le troisième indicateur est relatif au nombre de corps qui, bien que le Gouvernement ne cesse de revoir à la baisse ses ambitions, reste chaque année supérieur à ses prévisions. Si les mesures qu'il prend ont pour objectif d'améliorer la mobilité et le recrutement, comme le prévoit la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, pourquoi leur application est-elle si difficile ? La fusion des corps correspond-elle véritablement à des besoins en termes de service public ?

J'en viens au deuxième objectif : « Moderniser la formation des fonctionnaires ». Le Gouvernement envisage-t-il d'évaluer la formation offerte par l'ENA, ainsi que le système de notation adopté par l'école, afin de vérifier que cette formation donne bien aux élèves les compétences qu'on exige d'eux lors des entretiens avec les ministères recruteurs ou lors de la prise de poste ? Par ailleurs, alors que la professionnalisation des concours ne cesse de s'accroître, l'ENA donne-t-elle à ces mêmes élèves les moyens d'élaborer un projet professionnel, ce qu'on peut espérer si l'on songe que le coût annuel de formation par élève s'élève à 81 100 euros ? Dans le cas contraire, comment faire coïncider les souhaits de sortie des élèves et les desiderata des ministères recruteurs ?

Le deuxième indicateur de l'objectif établit le nombre de concours et d'examens professionnels réformés. En 2010, 300 concours ont été actualisés, mais l'indicateur « Mise en œuvre du droit individuel à la formation » est abandonné. Est-ce à dire que le Gouvernement renonce à instaurer ce droit, considérant que cette réforme a été un échec ?

L'objectif 3 « Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle » repose sur trois indicateurs.

Le premier concerne le « pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective ». L'objectif de 100 %, qui, l'an dernier, avait été fixé pour 2013, a été repoussé à 2014, et seulement 70 % de ces restaurants ont été mis aux normes à ce jour. Le Gouvernement a-t-il conscience des risques sanitaires qu'il fait courir à ses agents et des conditions d'hygiène indécentes auxquelles il soumet au moins 30 % d'entre eux ? Comment se contente-t-il de tels résultats ?

Le deuxième indicateur est relatif au « coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale ». Le renouvellement des marchés ayant eu lieu pendant la crise financière, les frais de gestion ont été supérieurs à la prévision initiale : au lieu de rester à 1,2 %, la part du coût de gestion, qui s'est élevée à 3,44 % en 2010, est estimée pour 2011 à 3,54 %. Faut-il laisser les marchés financiers décider des dépenses de l'État ? Cet exemple, certes à une échelle réduite, ne doit-il pas inciter le Gouvernement à regarder l'externalisation avec plus de méfiance ?

Le troisième indicateur, qui consiste dans le « taux de pénétration des prestations CESU » pour la garde d'enfants, doit être pris avec précaution, puisque le chiffre de la population cible n'a toujours pas été réactualisé. On s'appuie, malgré une progression démographique significative, sur des données qui remontent à 2007. Par ailleurs, pourquoi le seul indicateur concernant les aides aux familles est-il centré sur un dispositif individuel d'aide à la garde, et non sur les réservations de places dans les crèches, alors que celles-ci devraient être développées près des lieux de travail des agents ?

J'en viens à l'action 01 « Formation des fonctionnaires » : aucun indicateur ne permet de mesurer quantitativement ni qualitativement l'amélioration des processus de formation continue, qui serait en mesure de justifier une optimisation des coûts. Il serait intéressant de pouvoir apprécier l'effort consenti en faveur de la formation continue des agents de l'État grâce à un indicateur qui, d'une part, ferait apparaître les demandes et les réalisations, et, d'autre part, permettrait de savoir si les moyens inscrits sont suffisants. Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

Pour l'action 02 « Action sociale interministérielle », le Gouvernement s'est-il interrogé sur les ratés du dispositif de prêt mobilité avant d'en réduire les crédits, alors même que les agents sont soumis à cet égard à des obligations plus importantes, dues à la loi sur la mobilité des fonctionnaires et à la réorganisation administrative territoriale (RÉATE) ? Ne pourrait-on disposer d'éléments qualitatifs sur la politique d'action sociale en faveur des fonctionnaires de l'État, notamment sur la qualité des prestations versées ou sur leur adaptation aux besoins des agents ?

Plusieurs de mes collègues ont évoqué la suppression des postes et le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Le projet de loi de finances prévoit la suppression de 31 638 ETP, qui entraînera celle d'un nombre plus élevé d'emplois, tous les fonctionnaires n'exerçant pas à temps plein. Compte tenu du nombre de départs en retraite et des recrutements qui seront nécessaires dans les années à venir, une connaissance précise des effectifs et des missions exercées est indispensable au contrôle parlementaire. Il convient donc d'élaborer un indicateur clair qui permettra à la représentation nationale d'apprécier la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs.

Le Gouvernement se décidera-t-il à étudier les besoins en agents, au lieu d'éliminer aveuglément un emploi sur deux ? Des études ont-elles été conduites pour déterminer si, en 2013, l'État sera encore en mesure de remplir ses missions de service public ?

Le nombre de contractuels, qui a continué d'augmenter cette année, représente actuellement 16,5 % des emplois des trois fonctions publiques. Comment le Gouvernement compte-t-il concilier une titularisation de ces contractuels – débouchant sur une entrée dans la fonction publique, et non sur la transformation d'un CDD en CDI – avec son objectif de réduction des effectifs ?

S'agissant de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), et plus précisément de l'affectation des économies issues du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux à l'augmentation des rémunérations, pourquoi le Gouvernement ne choisit-il pas d'affecter les sommes ainsi dégagées à des mesures statutaires générales plutôt qu'à des mesures individuelles, qui cassent l'esprit collectif du service public ? Les mesures statutaires annoncées oralement aux organisations syndicales feront-elles l'objet d'une mise en œuvre législative ?

Selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les crédits de la fonction publique connaîtront une diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Quelles hypothèses salariales ont été retenues pour établir ses plafonds de crédits ? Intègrent-elles un gel du point d'indice pour 2012 et 2013 ?

Combien le rachat des jours de RTT placés sur les comptes épargne temps va-t-il coûter en 2010 et en 2011 ? Il importe, notamment pour des raisons de transparence, que vous nous éclairiez sur l'effet qu'aura ce dispositif sur le pouvoir d'achat.

Les cas de souffrance au travail augmentent : 77 % des agents pensent que leurs conditions de travail se dégradent, et 58 % que la qualité du service se détériore. Or les mesures envisagées consistent surtout à déboucher les fraudeurs. Aucun recrutement de médecin du travail n'est annoncé. Pourquoi le Gouvernement envisage-t-il la disparition de la médecine du travail, dans le public comme dans le privé ? Au nom même d'une certaine rentabilité, ne vaudrait-il pas mieux insister sur la prévention au lieu d'instaurer une politique de méfiance vis-à-vis des agents en arrêt maladie ? Le ministère de l'éducation nationale, qui avait prévu de recruter 80 médecins de prévention en 2010, n'a encore pris aucune mesure en ce sens. Le fera-t-il d'ici à la fin de l'année ?

Comment le Gouvernement, si désireux d'aligner la fonction publique territoriale sur la fonction publique de l'État, justifie-t-il le retard pris en matière de dispositions réglementaires pour la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire ? Quand placera-t-il concrètement la fonction publique territoriale au même niveau que la fonction publique d'État, à cet égard ?

Enfin, quelles dispositions le Gouvernement envisage-t-il afin de faciliter l'articulation de la RéATE avec les dispositifs de représentation du personnel ? On peut craindre qu'il n'utilise la difficulté d'une concertation avec les préfets au niveau régional pour diminuer la représentativité des organisations syndicales.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Avant de vous donner la parole, messieurs les ministres, je signale que la Commission des finances a reçu de la Cour des comptes un rapport selon lequel les économies issues du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux seraient, non de 500 millions d'euros, mais seulement de 100 à 200 millions. Elles sont en effet grevées par le coût des heures supplémentaires que cette mesure rend nécessaires, coût qui s'élève à 300 millions. Si vous confirmez ce chiffre, comment envisagez-vous de modifier la loi de programmation pluriannuelle, qui table sur une économie nette de 500 millions, sachant que, sur l'ensemble de la période concernée, il s'en faudrait d'un milliard ?

Une note figurant à la page 32 du même rapport indique que la prime spécifique versée, pour un montant total de 50 millions, l'année durant laquelle s'est opérée la fusion de deux directions de votre administration, a été intégrée dans les avantages catégoriels. Confirmez-vous qu'elle a été ainsi pérennisée pour tous les fonctionnaires, même pour ceux qui entreront à l'avenir dans votre administration ou pour ceux dont le travail n'a en rien été affecté par la fusion ?

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.** Monsieur Carcenac, vous nous avez posé des questions extrêmement détaillées. En ce qui concerne la poursuite du processus de fusion, le calendrier est respecté. Pour l'essentiel, tout sera achevé à la fin de 2011.

En ce qui concerne l'évolution du budget de la direction générale des finances publiques, compte tenu du poids de la masse salariale, l'harmonisation des régimes indemnitaires entraîne un surcoût qui n'avait été que partiellement anticipé. Nous allons donc procéder à une correction.

Par ailleurs, à Bercy comme dans l'ensemble de la fonction publique, les départs en retraite ont été moins nombreux que par le passé. Le taux de suppression d'emplois restera proche de 60 %. Pour être issu de ce ministère, que vous connaissez bien, vous savez qu'il consent un effort certes légitime, compte tenu de l'évolution de ses missions, mais important en termes d'organisation et de modernisation du service public, notamment pour le traitement de l'impôt. Je tiens à le souligner, en rapport avec l'appréciation globale que l'on peut porter sur la révision générale des politiques publiques.

Je ne prends pas comme une mauvaise manière votre interrogation sur la sincérité des prévisions du titre 2, et je m'en tiendrai à une réponse budgétaire. Les dépenses de personnel du ministère représentent environ 7 % des dépenses de personnel totales du budget de l'État. Pour 2011, on constate sur le budget triennal de l'État une légère progression de ces dépenses, pour un peu plus de 600 millions. Il est sincère de l'écrire ainsi, et plus encore de la budgéter. Quant au budget du ministère, son augmentation est limitée à 2011, puisque les dépenses commenceront à baisser en valeur à partir de 2012, lorsque les réformes et le schéma d'emploi prendront leur plein effet.

Je peux vous rassurer sur la sanctuarisation des emplois du contrôle fiscal sur le terrain, puisque le nombre de vérificateurs exprimé en ETP – environ 5 000 – n'est pas réduit.

Pour la fusion et le volet immobilier, nous sommes en ligne. La fusion avance : quatre-vingt-huit directions régionales et départementales des finances publiques seront en place avant la fin de l'année. À ce sujet, je souligne les qualités dont ont fait preuve deux corps qui, dans le meilleur des cas, se regardaient avec une distance aimable et respectueuse, et, dans le pire, rencontraient, dans l'exercice de leurs missions, des problèmes de frontière. Je suis impressionné par la rapidité avec laquelle ces agents ont appris à mieux se connaître. Sur le terrain, ils effectuent un travail considérable, qui amplifiera encore les vertus de la réforme en donnant tout son sens à la fusion.

Pour le programme « Copernic », notre objectif est de sortir d'un mode projet, après dix ans, afin de mieux intégrer les équipes dans les schémas informatiques de la DGFIP. Sur le plan budgétaire, nous fonctionnons, comme vous l'avez dit, par report de crédits.

Sur la taxe « poids lourd », si nous recourons à l'externalisation pour la technologie, l'administration conserve la haute main sur tout ce qui touche aux prérogatives régaliennes, ce qui nous assure toutes les garanties en matière de contrôle.

Au niveau européen, nous avons lancé, pour combattre la contrefaçon des médicaments et leur vente sur Internet, un plan important de développement de l'action des douanes. C'est là une donnée qui sera prise en compte dans le budget comme dans la formation des agents. La fraude, qui porte sur un volume important, représente une menace réelle pour la santé publique, car les médicaments ainsi commercialisés ne satisfont pas aux normes de sécurité, quand ils ne s'avèrent pas réellement dangereux.

Monsieur Muet, pour vous avoir entendu cette semaine dans l'hémicycle, je sais que votre numéro est parfaitement rodé ! Vous savez défendre des positions parfois agressives sur un ton parfaitement paisible, mais vos propos n'appellent pas moins des réponses fermes.

Pour la certification des comptes 2010, la levée de la réserve de la Cour des comptes apparaît problématique, puisque la dépense pour le déploiement de Chorus se terminera en 2011 et que ce système d'information englobera la comptabilité de l'État en 2012. On voit mal, dans ces conditions, comment la levée de cette réserve pourrait intervenir en juin ou en juillet. En revanche, pendant la phase de transition, il faut continuer d'améliorer la traçabilité dans des systèmes qui sont encore juxtaposés, ainsi que la qualité des données. Entre 2008 et 2010, le nombre d'écritures comptables contestables a diminué de 50 %. Nous sommes par conséquent en voie de normalisation et d'optimisation progressive de Chorus, dont je rappelle que son coût a été estimé à 1,1 milliard.

Sur la RGPP, nous avons un désaccord de fond. À mon sens, vous ne mesurez pas pleinement l'apport de ce qui est une véritable modernisation de l'État, ni sa contribution à l'évolution des services que l'usager est en droit d'attendre. Pour ma part, je constate que la première révision générale des politiques publiques, qui a supprimé 100 000 postes de fonctionnaires par non-remplacement d'un poste sur deux en cas de départ à la retraite, a été globalement acceptée. Ayons l'honnêteté de le reconnaître : cela tient en partie au fait que 50 % des économies réalisées ont été restituées sous forme de bonifications indiciaires ou de revalorisations salariales. Mais cela s'explique aussi par le fait que la mesure s'imposait avec la force de l'évidence.

L'objectif de la seconde campagne de RGPP, quasi identique à celui de la première, est d'environ 97 000 suppressions de postes. Si l'on songe aux mesures prises en Allemagne et plus encore en Grande-Bretagne, il apparaît clairement qu'en France, cette modernisation préserve les services publics et le périmètre de l'État. La gestion de l'après-crise, la réforme des retraites ou le plan de financement de la sécurité sociale, qui vise à réduire le déficit de 40 milliards, maintiennent l'essentiel de notre modèle social, grâce à la restitution de 70 % de l'effort sur les niches. Je rends hommage aux concepteurs de la RGPP : sur le terrain, je le répète, la qualité du service public n'a pas été altérée par sa modernisation.

Nous divergeons aussi en ce qui concerne le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF). On peut évidemment contester la décision politique du ministre qui a souhaité la saisir, mais il me semble difficile, surtout à vous, monsieur Muet, de remettre en cause le caractère professionnel, sincère, voire intraitable d'un corps auquel vous avez vous-même appartenu. Les hauts fonctionnaires qui y travaillent disposent, dans l'exercice de leurs missions, de tous les moyens nécessaires pour mener à bien leurs investigations. Certes, leurs travaux diffèrent de ceux d'une commission d'enquête parlementaire, qui exige une prestation de serment et qui travaille au grand jour. Mais, dès lors que le Parlement n'a pas choisi cette voie, la séparation des pouvoirs impose au Gouvernement de s'abstenir de tout commentaire. Quant à la voie judiciaire, j'ai cru comprendre en lisant la presse que des magistrats instructeurs seront chargés de faire toute la lumière sur l'affaire. L'IGF a pleinement joué son rôle, sans créer aucune forme de jurisprudence particulière. Elle s'est contentée de contrôler l'action des services, conformément à ses missions, et de vérifier l'existence d'interventions éventuelles. À cet égard, je suis en complet désaccord avec votre analyse.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Pour avoir lu le rapport de l'IGF et ses annexes, je peux certifier que l'inspection a répondu précisément à toutes les questions qui lui étaient posées, sans sortir de ce cadre, ce qu'elle n'avait d'ailleurs pas à faire.

Par ailleurs, au même titre que les rapporteurs, j'ai eu connaissance d'un décret d'avance en faveur du ministère des affaires étrangères, pour plusieurs centaines de millions d'euros. Les dettes que l'État a contractées à l'étranger ne pouvant être acquittées *via* Chorus, le seul logiciel qui permette de le faire se trouve au ministère des affaires étrangères, ce qui explique qu'il soit ainsi sollicité, même pour des dettes qui ne le concernent pas en propre. Reste que, ce véhicule n'étant pas satisfaisant, il importe de trouver une autre solution.

**M. François Baroin**, *ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*. Sur ce point, monsieur le président, je partage votre point de vue, et je vous remercie de votre mise au point sur le rapport de l'IGF. Ses annexes contiennent des documents couverts par le secret fiscal, mais dont vous avez pu prendre connaissance en tant que président de la Commission des finances. Vous avez ainsi pu porter un regard objectif sur le dossier. Je répète que, par ses travaux, le corps de l'IGF fait honneur à l'administration française.

Monsieur Deniaud, j'ai déposé un amendement sur le fonctionnement du CAS, et je crois que nous sommes parfaitement en accord sur ce sujet. Je souhaite qu'une grande partie des fonds provenant des cessions immobilières de l'État, notamment des 1 700 biens qui doivent être vendus d'ici à 2013, soit progressivement affectée au désendettement de ce même État. Les administrations n'ont pas à se sentir propriétaires de leurs bâtiments. L'État est un tout, et cette approche doit s'étendre désormais aux opérateurs. Notre politique immobilière doit être globale, et servir cette priorité qu'est la réduction des déficits. La part des produits de cessions affectée au désendettement sera donc portée à 20 % en 2012 et à 25 % en 2013, cependant que la part consacrée au relogement des administrations sera limitée à 55 %. Comme vous le voyez, en cinq ans, nous avons fait considérablement évoluer la doctrine !

La loi sur l'autonomie des universités leur a ouvert la possibilité de demander le transfert de la propriété du patrimoine qu'elles occupent. La « dévolution » constituera donc bien un transfert de patrimoine en pleine propriété, pour des raisons de cohérence. France Domaine a d'ailleurs travaillé à l'évaluation de ces biens, pour établir le bilan nécessaire à l'ouverture du processus ; huit universités se sont d'ores et déjà engagées dans celui-ci.

Vous m'avez interrogé sur les règles de répartition des crédits d'entretien immobilier pour 2010 et 2011. Nous procédons à une mutualisation des crédits, à hauteur d'un tiers du programme pour le périmètre de la réforme de l'administration territoriale, sous l'autorité du préfet de région, et à une mutualisation intégrale pour la mise en œuvre des plans régionaux d'entretien. Les diagnostics techniques seront bientôt achevés, ce qui nous permettra d'entrer dans la phase opérationnelle.

La règle des douze mètres carrés par agent s'applique d'ores et déjà aux opérateurs. Autant dire que, s'agissant aussi bien de l'évaluation du patrimoine que de la déclinaison pratique de la révision générale des politiques publiques, l'approche est maintenant une, pour l'État et pour les opérateurs. France Domaine veille à l'examen des schémas immobiliers, qui sont en cours d'approbation par le Conseil de l'immobilier de l'État, que vous présidez, monsieur Deniaud.

Dans le cadre de la RGPP, nous travaillons avec le ministère des affaires étrangères à la création d'une agence foncière gérant les biens de l'État à l'étranger – biens estimés à 5 milliards d'euros –, dont le budget bénéficierait des produits de cessions.

Seule la Cour des comptes pourra indiquer la date de levée des réserves de certification. Toutefois, nous avons d'ores et déjà pris un certain nombre de mesures, comme l'établissement d'un plan d'action comptable de l'État, des travaux d'amélioration de la connaissance et de la description du parc immobilier en utilisant un outil nouveau qui sera une des déclinaisons de CHORUS, des travaux de fiabilisation des surfaces et des réunions d'animation du réseau des administrations.

Le transfert du siège de l'Enim à la Rochelle est toujours d'actualité, mais doit être confirmé. Je laisserai à Georges Tron le soin de répondre aux questions portant sur les régimes spéciaux et sur le CAS « pensions ».

Jean-Yves Cousin, sur les 82 milliards de la mission « Remboursements et dégrèvements », 11 milliards concernent les impôts locaux. Il s'agit d'un élément de réflexion qui doit être intégré dans le cadre d'une stratégie fiscale globale. Cet élément doit être mis en avant pour valoriser aux yeux de l'opinion publique le choix du modèle redistributif français.

Je suis favorable à la mise en place d'un indicateur mesurant la participation de l'industrie à la contribution économique territoriale. La réforme de la taxe professionnelle étant derrière nous, nous entrons dans un schéma traditionnel de poursuite des dégrèvements.

Plutôt que de toucher au périmètre de la mission « Remboursements et dégrèvements », il conviendrait de poursuivre l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales votées par le Parlement dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Je suis personnellement convaincu que le questionnement sur l'assiette, les dégrèvements, les taux, la fiscalité des particuliers, la fusion IR-CSG ou encore la retenue à la source a toute sa place dans le cadre d'une réflexion globale sur la fiscalité économique. L'objectif de cette stratégie fiscale est double : faire accepter de tous cette réforme visant l'équité ; servir le développement économique dans le cadre de la convergence européenne.

**M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.** Monsieur Muet, nous ne faisons pas la réforme contre les fonctionnaires. Au contraire, les discussions sont nombreuses – plus d'une cinquantaine de négociations différentes sur les retraites – et les textes qui viennent au Parlement font désormais l'objet d'un accord préalable. Ce fut le cas du projet de loi sur la santé et la sécurité au travail et du projet de loi sur le dialogue social, transposant un accord signé à Bercy par six organisations syndicales sur huit. La loi sur le dialogue social a d'ailleurs prévu que la règle de la majorité en suffrages exprimés constituera l'unique critère de validité des accords à partir de 2014. Le dialogue dans la fonction publique est donc en profonde mutation.

Messieurs Marc Francina et Bernard Derosier, le coût d'un élève à l'ENA – environ 80 000 euros –, futur fonctionnaire de catégorie A+, est plus élevé que celui d'un élève en IRA, futur fonctionnaire de catégorie A. Par ailleurs, le budget de l'ENA prend en charge le coût salarial des cycles de préparation ainsi que le coût, assez élevé, des stages à l'étranger. L'École s'applique les mêmes règles en matières d'effectifs que dans le reste de la fonction publique : 12 ETP seront supprimés dans le cadre du projet triennal. Enfin, la revalorisation de la rémunération des élèves a été financée par la réduction de la durée de la scolarité, de 27 à 24 mois.

Dans le cadre de la politique mise en œuvre dans la fonction publique depuis 2001 sous l'égide de Michel Sapin, qui avait souhaité modifier le système de notation, tout est fait pour favoriser le dialogue, l'entretien individuel plutôt que la notation, et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. C'est dans ce cadre qu'une réforme du classement de sortie de l'ENA sera bientôt mise en œuvre pour mettre fin à un système qui fait que ce ne sont pas les employeurs publics qui choisissent leurs collaborateurs en fonction de leurs compétences, mais les collaborateurs qui choisissent seuls leur futur employeur en fonction de leur classement. Une commission de la transparence, présidée par Jean-Pierre Jouyet, mettra en regard la liste des postes ouverts et les vœux émis par les élèves. Elle organisera ensuite des entretiens, à l'issue desquels l'administration établira une liste préférentielle des élèves. Cette liste sera croisée avec les choix des futurs fonctionnaires. Ce dispositif figure à l'article 146 *bis* de la proposition de loi déposée par Jean-Luc Warsmann et relative à la simplification du droit. Légèrement amendé par la Commission des affaires sociales du Sénat sur un point concernant le Conseil d'État, ce dispositif devrait être examiné en séance publique au mois de décembre.

Les opérateurs, depuis la loi de finances pour 2009, sont soumis aux mêmes conditions que les administrations. Ils seront « redevables » de 2 200 emplois, soit 1,5 % de leurs effectifs. La particularité qui faisait qu'ils échappaient jusqu'à présent au contrôle du Parlement a été corrigée.

Bernard Derosier m'a interrogé sur la politique salariale. J'ai rencontré avec Éric Woerth les organisations syndicales en deux temps, conformément aux règles fixées par la loi sur le dialogue social. Après avoir fait le point sur l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique, nous avons proposé que le point d'indice soit augmenté de 0,5 % pour l'année 2010 puis qu'il fasse l'objet d'un gel en 2011. La différence d'appréciation entre les organisations syndicales et nous tient au fait que celles-ci estiment que seul le point d'indice doit servir de référence, alors que nous, nous prenons en compte tous les dispositifs complémentaires de rémunération, tels que le GVT, le GVT solde, les mesures catégorielles ou encore la Gipa, qui concerne 140 000 fonctionnaires et dont le coût est de l'ordre de 120 à 130 millions d'euros. J'indique au passage que, depuis l'année 2000, l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique est constante : il n'y a pas une année – y compris en 2003 qui fut une « année blanche » – où l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique n'ait pas dépassé 0,5%. Enfin, conformément aux accords conclus avec les organisations syndicales, un autre rendez-vous salarial se déroulera l'année prochaine pour décider de l'évolution du point d'indice en 2012 et en 2013.

J'attire votre attention sur le fait que ce dispositif est spécifique à la France. Nombre de nos voisins ont décidé de baisser les rémunérations dans la fonction publique, avant de les geler.

À la demande du Président de la République, nous avons proposé aux organisations syndicales d'ouvrir le chantier concernant les contractuels, au nombre de 840 000 dans les trois fonctions publiques. Après seize plans de titularisation en cinquante ans, notre objectif consiste non à lancer un dix-septième plan, mais surtout à distinguer les situations d'abus. La discussion a été suspendue pendant les débats sur la réforme des retraites ; elle reprendra dans les prochains jours.

L'indemnité de résidence – qui ne correspond plus à la géographie des administrations – et le supplément familial de traitement, qui datent respectivement de 1917 et 1918, sont obsolètes. Nous comptons réformer, à enveloppe équivalente, ces deux systèmes, au plus tard dans le deuxième semestre de l'année 2011.

Le nouveau Conseil supérieur de la fonction publique, commun aux trois fonctions publiques, devrait permettre, grâce à un examen concomitant, d'éviter les retards constatés pour ce qui est des décrets concernant la fonction publique territoriale, retards pouvant s'expliquer par la diversité des collectivités territoriales.

Michel Vergnier, le COR a calculé que la contribution supplémentaire de l'État au CAS « pensions » avait été de 15,6 milliards annuels par rapport à ce qu'elle aurait dû être si elle avait été calculée sur les bases de l'année 2000. Pour geler cette contribution supplémentaire, quatre mesures ont été prises : reports d'âge ; suspension à partir du 31 décembre puis abrogation du dispositif de départ à la retraite anticipée pour les parents ayant trois enfants et quinze ans de service – mesure qui devrait rapporter 3,5 milliards d'euros sur les quinze prochaines années ; augmentation du taux de contribution de 7,85 % à 10,55 % – cette mesure devant rapporter à peu près la même somme que la précédente; révision des règles pour l'obtention du minimum garanti, dont le montant reste inchangé – environ 200 euros de plus que le minimum contributif du secteur privé.

S'agissant des régimes spéciaux, la montée en puissance jusqu'en 2016 de la réforme réglementaire de 2007-2008 se poursuit. La réforme de 2010 prendra effet à partir de 2017.

Bernard Derosier, des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines permettant de prévoir les recrutements et les politiques de formation et de promotion professionnelles sont organisées au niveau de chaque ministère par la DGHFP. Ce dispositif est décliné au niveau territorial, dans des plans placés sous l'autorité du préfet de région. Ces conférences peuvent difficilement donner lieu à des indicateurs uniques, indicateurs que, par ailleurs, le Parlement ne tient pas à voir se multiplier. Toutefois, je tiens à votre disposition tous les comptes rendus.

L'indicateur 1.1 sur les suites données à ces conférences rendra compte directement de la réalisation des engagements pris entre la DGHFP et les DRH. L'indicateur 1.2 relatif à la rémunération à la performance, qui ne concernait que la catégorie A de la filière administrative, a été élargi à la catégorie B et à la filière sociale, ce qui a multiplié par cinq l'assiette des agents concernés par la mesure.

Enfin, l'indicateur 2.1, afférent aux dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA, a fait l'objet d'une première phase d'harmonisation vers un coût complet de l'élève, ce qui était souhaitable, notamment au regard de l'inclusion du coût de l'immobilier – ce coût n'était pas rapporté dans les coûts globaux de la formation à l'ENA, tandis qu'il l'était pour les IRA.

Nous avons déjà révisé 300 concours sur les 360 que compte la fonction publique. Notre objectif, conformément aux préconisations du rapport Le Bris, est de professionnaliser le recrutement en privilégiant les compétences sur les connaissances.

Le premier accord dans l'histoire de la fonction publique sur la santé et la sécurité au travail a été signé par Éric Woerth et par sept organisations syndicales sur huit. Cet accord est commun aux trois fonctions publiques. Il prévoit d'améliorer la formation à la médecine de prévention et de rendre plus attractif le recrutement des médecins.

En matière d'absentéisme, nous ne voulons en aucun cas stigmatiser les fonctionnaires, mais mieux connaître les raisons de leur absence au travail. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à améliorer le dispositif de recensement. Dans six départements, une expérimentation vise à confier le contrôle de l'absentéisme aux caisses locales d'assurance-maladie.

Il est vrai que le prêt mobilité ne connaît pas un grand succès. Les agents bénéficient souvent d'une aide à la première installation. Il nous faudra tirer toutes les conséquences de l'utilisation des dispositifs issus de la loi de 2009.

Dans le cadre du deuxième volet de la RGPP, le Gouvernement a décidé d'optimiser la formation continue. Les formations des différents ministères seront mutualisées et leur qualité certifiée par un label. Ce dispositif permettra une meilleure lisibilité et des économies potentielles.

À la suite du Livre blanc de Jean-Ludovic Silicani, les suppressions de corps ont permis de ramener de 700 à 380 le nombre de corps vivants dans la fonction publique de l'État. D'ici à 2015, 150 nouveaux corps seront supprimés. La fonction publique de l'État sera alors articulée autour d'un nombre limité de corps – environ 230 –, à l'image de la fonction publique territoriale, et structurée par métiers, ce qui permettra de développer la mobilité et le nombre de passerelles.

Les difficultés d'application de la protection sociale complémentaire territoriale proviennent de l'hétérogénéité des employeurs et de la grande complexité du dialogue avec la Commission européenne. Toutefois, ce dialogue devrait aboutir dans des délais raisonnables.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je me permets de réitérer deux questions, et de vous en poser une troisième.

Premièrement, confirmez-vous que le montant de la prime de fusion sera de l'ordre de 50 millions d'euros et sera intégrée dans les avantages catégoriels ?

Deuxièmement, faites-vous vôtres les conclusions de la Cour des comptes sur l'économie réelle réalisée par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite ? La Cour estime dans son rapport sur l'évolution de la masse salariale de l'État, que, en raison des heures supplémentaires que ce non-remplacement rendra nécessaire, l'économie réalisée serait de 100 à 200 millions, et non de 500 millions d'euros par an.

Troisièmement, avez-vous pris connaissance du rapport de synthèse de la Cour des comptes concernant les industries électriques et gazières ? Selon celle-ci, les structures *ad hoc* de ces industries vont manquer de financement, ce qui amènera l'État, soit à compenser, soit à accepter une augmentation de la contribution d'acheminement territorial – c'est-à-dire une augmentation des tarifs pour les usagers – en raison des avantages de carrière consenties aux agents de ces structures dans le cadre de la réforme des régimes spéciaux de retraites de 2007.

**M. Étienne Blanc.** La mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » qui nous est présentée traduit parfaitement les efforts engagés par le Gouvernement, qui poursuit une politique vigoureuse de modernisation, d'optimisation et de rationalisation des services de l'État et de la fonction publique, au sens le plus large. À ce titre, on peut saluer le chantier « phare » qu'a constitué la création de la Direction générale des finances publiques, issue de la fusion de Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique. D'ores et déjà, la qualité du service rendu à l'utilisateur et aux collectivités locales s'en est trouvée améliorée.

À peine deux ans après sa création, la Direction aura mis en œuvre, d'ici à la fin de l'année 2010, l'essentiel des opérations de fusion, anticipant de plus d'un an les échéances initialement prévues, ce qui mérite d'être souligné car particulièrement rare. Cela signifie que, fin 2010, un interlocuteur fiscal unique des élus locaux en matière fiscale sera mis en place et généralisé dans l'ensemble des départements. Quant au guichet fiscal unifié pour les particuliers, il se traduit par la mise en œuvre de l'accueil fiscal de proximité, opérationnel depuis septembre 2009 sur tout le territoire. Ainsi, 260 services des impôts des particuliers sont déjà en place, et 350 nouveaux le seront en 2010, le rythme du déploiement ayant dépassé, là encore, l'objectif fixé. La Direction franchira en outre une nouvelle étape dans le développement de l'administration électronique, grâce à ces deux mesures qui ont été particulièrement bien accueillies : la simplification de la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, de la TVA et la dématérialisation des échanges avec les contribuables.

De manière plus générale, les grands chantiers de modernisation des systèmes informatiques de gestion financière de l'État, dont l'aboutissement est l'une des conditions de la réussite des réformes en cours, seront poursuivies, en particulier avec le déploiement du système CHORUS et des programmes HÉLIOS, COPERNIC et SIRIUS. De même, l'opérateur national de paye poursuivra-t-il l'élaboration d'un nouveau système d'information et de gestion de la paye des agents de l'État, afin que les premiers ministères puissent s'y raccorder avant la fin de la période triennale.

Le Gouvernement s'est donc montré particulièrement actif et volontariste, pour faire avancer des projets et des réformes que l'on peut qualifier de novatrices. Dès lors, messieurs le ministre, monsieur le secrétaire d'État, le groupe UMP, convaincu que la France réussira à moderniser notre fonction publique et à renforcer les services publics, votera le budget que vous nous proposez. Mais au préalable, je souhaiterais vous poser trois questions.

Premièrement, pouvez-vous nous indiquer ce que sera l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires ? Les chiffres que vous nous avez fournis tout à l'heure méritent d'être précisés, et en tout cas d'être médiatisés, au regard des critiques formulées contre la politique gouvernementale – critiques incompréhensibles si l'on veut bien prendre en compte les résultats obtenus ces trois dernières années.

Deuxièmement, quelles mesures salariales l'État va-t-il imposer aux collectivités territoriales, qui connaissent une véritable flambée de leurs dépenses de fonctionnement et de leur masse salariale ?

Troisièmement, comment évoluent les effectifs des autres fonctions publiques ? Ceux de la fonction publique territoriale, notamment, se sont beaucoup développés depuis un certain nombre d'années.

**M. Michel Bouvard.** En matière d'immobilier de l'État, les universités semblent avoir une vision un peu idéaliste des choses. En l'état actuel des textes, et alors que les dossiers sont finalisés depuis plusieurs mois, nous ne sommes pas en mesure de lancer un certain nombre d'opérations avec plusieurs d'entre elles, comme celles de Bordeaux, Lyon ou Strasbourg, qui sont pourtant prêtes à prendre ce patrimoine et à l'engager pour assurer le bouclage de ces opérations. La Direction des enseignements supérieurs a longtemps affirmé que la loi n'y faisait pas obstacle, mais la ministre des universités, Valérie Pécresse, a reconnu que cette position n'était pas fondée. Quand nous allons-nous disposer du texte permettant effectivement d'engager ces travaux ? Une proposition de loi a été déposée à ce sujet au Sénat par nos collègues Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont. Nous souhaiterions que le Gouvernement fasse en sorte que cette proposition de loi soit examinée à l'Assemblée dans les délais les plus brefs, pour que nous ayons enfin les moyens juridiques d'agir.

Toujours s'agissant du patrimoine immobilier de l'État, le parc immobilier des opérateurs est estimé à 32,4 milliards, hors forêts. Toutefois, cet inventaire ne semble pas totalement terminé. Cette évaluation est-elle fiable ?

Enfin, je tiens à rappeler que la première mission sur le patrimoine immobilier de l'État français en Italie, laquelle avait été confiée à Jérôme Chartier, date maintenant de sept ans. Depuis, la valeur de ce patrimoine n'a que peu évolué. Il est urgent d'agir en la matière.

En ce qui concerne CHORUS, quand se fera le retour sur investissement et quand la fonction « système de gestion immobilière » sera-t-elle mise à disposition ?

Ma dernière question prolongera celle de notre collègue Derosier sur la réduction du nombre des corps. La cartographie des métiers de l'État est-elle maintenant établie ? Comment l'utiliser pour assurer une meilleure fluidité entre les ministères ? Nous butons encore sur une absence d'identification des métiers, dont la vocation est d'assurer une bonne mobilité entre les services de l'État en faisant abstraction, justement, des logiques de corps.

**M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.** Monsieur le président Cahuzac, la prime de fusion est en effet intégrée. Elle est d'un montant de 50 millions et a été entièrement financée par la réforme elle-même.

S'agissant des heures supplémentaires, la Cour des comptes s'est livrée à une extrapolation sur le paiement des heures supplémentaires dans l'éducation nationale, pensant qu'il s'agissait d'un système pérenne alors qu'il s'est arrêté en 2010. Nous maintenons donc nos projections d'économies à hauteur de 500 millions, notamment pour la programmation pluriannuelle.

Monsieur Blanc, je crois que la mesure politique assez courageuse consistant à geler dans la durée la dotation de l'État aux collectivités locales permettra à ces dernières de se réformer. Je ne rentrerai pas dans le détail de la CNRACL ni sur toutes les figures imposées par l'État pour faire évoluer la gestion des différentes fonctions publiques. Mais je dirai que les collectivités ayant échappé, grâce au FCTVA, au gel de la dotation, seront à même de poursuivre leur politique d'investissement. En d'autres termes, si elles doivent faire des économies en fonctionnement, elles pourront y procéder sans faire appel aux impôts. Toutefois, si les collectivités veulent augmenter leur fiscalité, elles le feront pour du fonctionnement. En tout cas, ce n'est pas l'État qui sera à l'origine d'une augmentation de la fiscalité pour payer des investissements, puisque le FCTVA échappe à cette ligne. C'est un message politique fort. Le même raisonnement vaut pour la taxe professionnelle.

Monsieur Bouvard, la modification du code de l'éducation est en effet en cours, par le biais de la proposition de loi Adnot sur les universités et de la proposition de loi Warsmann, que le Gouvernement soutient. Le calendrier parlementaire offre des niches pour examiner ces propositions de loi.

Monsieur Bouvard, la dernière tranche d'évaluation des biens immobiliers des opérateurs sera révisée au premier trimestre 2011. Le chiffre de 32,4 milliards n'est donc pas définitif, et il devrait y avoir une variation à la hausse. En tout cas, nous saurons précisément l'année prochaine ce que possède l'État et ce que possèdent les opérateurs. Historiquement, c'est en 2011 que l'État sera capable de dire : voilà ce qui m'appartient... Cela fait réfléchir sur la marge capacitaire que l'on peut avoir pour mener des politiques publiques bien adaptées en ignorant ce que l'on a en caisse. En tout cas, cela montre aussi notre détermination d'arriver à quelque chose en peu d'années.

Pour ce qui est de CHORUS, la dépense s'élève à 1,1 milliard. On peut considérer que cet enfant était mal né. L'objectif pour le Gouvernement, pour le ministre du budget que je suis, est tout de même de se mettre en situation de lever le plus rapidement possible les réserves que ce système suscite. Pour ce faire, il faut à la fois moderniser et être efficace. On peut considérer que lorsque les problèmes de naissance seront derrière nous et que l'adolescent aura grandi, le retour sur investissement se fera en sept ans – au départ, on pensait qu'il se ferait en dix ans. N'oublions pas que c'est un dispositif exceptionnel qui permettra une centralisation à l'échelle de l'État.

**M. Michel Bouvard.** Quand le système de gestion immobilière sera-t-il disponible ?

**M. François Baroin,** *ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.* Je ne peux pas vous donner une date précise.

**M. Georges Tron,** *secrétaire d'État chargé de la fonction publique.* Monsieur le président, le rapport de la Cour des comptes souligne que, en réalité, la règle du retour à 50 % n'est pas aujourd'hui strictement suivie. Or, si cette règle n'est pas suivie, c'est parce que les agents reçoivent plus que moins. La politique du « un sur deux » permettant une économie de l'ordre de 900 millions à un milliard d'euros, la règle des 50 % devait aboutir à un reversement de 450 à 500 millions. Or il a été reversé une somme proche de 650 millions, laquelle a servi notamment à financer différents plans catégoriels, en particulier en faveur de l'éducation nationale.

Je rappelle que c'est sur la base des économies ainsi réalisées qu'est financé le plan de masterisation dans l'éducation nationale, que sont versées différentes primes, en particulier les primes d'installation pour les nouveaux professeurs ou les primes spéciales versées aux proviseurs. On voit donc bien quel est le sens de ces économies. Il y a dans cette politique du « un sur deux », au-delà d'une volonté de faire des économies, une volonté de redonner aux agents une partie de celles-ci.

D'après les chiffres de la Cour des comptes, les heures supplémentaires représentent une augmentation d'environ 140 millions d'euros par rapport à l'année 2009. Elles correspondent en fait à une politique de volontariat et sont effectuées en grande partie – de 80 à 90 % – dans l'éducation nationale. Dès lors, on voit bien que le rapport de la Cour des comptes ne peut pas donner une vision d'ensemble.

Par ailleurs, la Cour des comptes avance des propositions qui vont au-delà de ce que le Gouvernement pouvait même envisager, qu'il s'agisse du gel du point d'indice sur plusieurs années ou de la limitation des mesures catégorielles – maintien des 50 % dans un premier temps puis réduction jusqu'à 20 % dans un second.

Ce rapport de la Cour des comptes rend un hommage à la générosité de l'État dans sa façon de gérer le un sur deux, mais avance aussi en matière de finances publiques des propositions qui vont beaucoup plus loin que ce que, pour l'instant, nous avons prévu de le faire.

Monsieur Blanc, s'agissant de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, je confirme les propos que j'ai tenus précédemment : entre 2000 et 2010, il n'y a pas eu une année où l'augmentation globale du pouvoir d'achat des fonctionnaires, calculée à partir de la rémunération moyenne des personnes physiques, c'est-à-dire un agent en année n et un agent en année n+1, ait été inférieure à 0,5 %, y compris en 2003, seule année où le point d'indice n'a pas été augmenté. De fait, en 2009 et en 2010, l'augmentation a été supérieure à 3 %. En 2011 et en 2012, y compris en intégrant l'augmentation de 0,27 % du taux de cotisation – rattrapage qui se fera sur dix ans –, l'augmentation du pouvoir d'achat dans la fonction publique sera, en toute hypothèse, supérieure à 2,5 %, sauf événement majeur qui viendrait bouleverser toutes les données économiques.

Pour ce qui est de l'extension du dispositif de la prime de fonctions et de résultats, ou PFR, elle aboutira à harmoniser les régimes indemnitaires. Les différentes organisations d'employeurs publics territoriaux que j'ai reçues – dont le président Rousset – ont toutes manifesté leur volonté d'une simplification du dispositif.

La PFR est actuellement étendue aux filières de la fonction publique d'État qui n'étaient pas concernées jusqu'à présent, notamment la filière sociale. Dans le texte de loi sur le dialogue social, il a été décidé de la généraliser à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. À terme, le dispositif y gagnera en lisibilité.

Comment évoluent les effectifs dans les deux autres fonctions publiques ? Ceux de la fonction publique hospitalière sont passés de 873 000 ETP en 1998 à 1 045 000 ETP en 2008, enregistrant sur la période une croissance continue de l'ordre de 20 %. Je précise que la fonction publique hospitalière n'est soumise à aucun ratio de réduction des effectifs. On apprécie en fonction des situations.

Toujours entre 1998 et 2008, les effectifs des collectivités locales ont progressé de 459 000 agents, soit une hausse de 30 %. Les emplois transférés par l'État dans la même période sont estimés à peu près à 117 000. Cela signifie qu'un quart seulement de l'augmentation de 459 000 postes s'explique directement par des transferts de compétences. Cela signifie aussi qu'environ 330 000 emplois ont été créés dans la fonction publique territoriale en dehors des transferts de compétences. Vous comprenez donc pourquoi la question de la maîtrise des effectifs se pose également dans la fonction publique territoriale.

Enfin, monsieur Bouvard, nous venons de signer avec Éric Woerth la deuxième édition du répertoire interministériel des métiers de l'État, que tout le monde utilise : les agents, pour préparer leur mobilité ; les employeurs, pour mieux préparer leurs recrutements et mettre en place les dispositifs de formation ; les candidats, lorsqu'il s'agit pour eux de choisir un métier. La meilleure réponse que je puisse vous apporter serait de vous en transmettre un exemplaire.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, et de M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2010 à 9 heures <sup>(1)</sup>), sur les missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraites, Remboursements et dégrèvements et Provisions et sur les comptes d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes d'affectation spéciale, ainsi que l'article 100 rattaché.*

**M. Pierre-Alain Muet, Rapporteur spécial.** J'émet un avis défavorable.

J'aurais cependant souhaité pouvoir indiquer au ministre du Budget que ma critique ne portait pas sur le travail de l'IGF, mais sur la lettre de mission. Ma démarche vise à préserver une administration d'une instrumentalisation politique. La lettre de mission ne devait pas porter sur l'intervention supposée du ministre en exercice, M. Woerth. Je ne suis pas le seul ancien inspecteur général des finances à avoir été choqué qu'une lettre de mission du ministre adressée à son administration porte sur l'intervention d'un ministre dans le cadre de ses fonctions. L'inspection est un organisme administratif qui appartient juridiquement à la sphère du pouvoir exécutif et ne dispose ni du droit, ni du pouvoir de contrôler l'action d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne s'est jamais produit dans le passé. C'est ce précédent que je conteste.

*Conformément à l'avis favorable de MM. Marc Francina et Yves Deniaud et en dépit de l'avis défavorable de MM. Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines **sans modification**.*

*Puis, conformément à l'avis favorable de M. Marc Francina, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Provision **sans modification**.*

*En dépit de l'avis réservé de M. Michel Vergnier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraites **sans modification**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Jean-Yves Cousin, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** également les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements **sans modification**.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c011.asp)

*Conformément à l'avis favorable de M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** ensuite les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État **sans modification**.*

*En dépit de l'avis réservé de M. Vergnier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** enfin les crédits du compte d'affectation spéciale Pensions **sans modification**.*

**Article 100** : Décristallisation des pensions civiles et militaires de retraite

*La Commission **adopte** l'article 100 **sans modification**.*

**Après l'article 100**

**M. Jérôme Cahuzac, Président.** Je suis saisi de l'amendement n° II-CF-68 de M. Charles de Courson, portant article additionnel après l'article 100.

*L'amendement n'étant pas défendu, il n'est pas examiné par la Commission.*

## ANNEXE

### 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 :

– 2 février 2010: M. Jean Bassères, et Mme Charlotte Leca, respectivement chef de service de l'Inspection générale des finances (IGF) et chargée de mission auprès du chef de service de l'Inspection générale des finances.

– 17 février 2010: MM. Olivier Sivieude et Marc Emptaz, respectivement directeur de la Direction des vérifications nationales et internationales (DNVI) et adjoint au directeur de la DVNI et M Jean-Louis Gautier, sous directeur du contrôle fiscal à la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

– 24 février 2010: M. Philippe Rambal, Mme Bied-Chareton et MM. Marc Dora et Éric Barbier, respectivement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) directeur chargé du pilotage du réseau et des moyens, chef du service des systèmes d'information, chef du service du budget et de la performance, chef du bureau chargé des cadres supérieurs.

– 28 avril 2010: M. Jean-Philippe Chaumont, conseiller responsable du pôle fiscal, Mme Gaelle Lejeune responsable de la cellule fiscale au cabinet de M. Baroin et M. Guillaume Daho, chef de section chargé du bureau prospection et relations internationales à la direction de la législation fiscale.

– 7 juillet 2010 : MM. Philippe Parini, directeur général de la direction générale des finances publiques, M Jean- Marc Fenet directeur de la filière fiscalité, M. Vincent Mazauric, directeur de la filière gestion publique, et Mme Lise Billard, chef de service.

– 13 juillet 2010 : MM. Laurent Gathier et Vincent Drezet, respectivement secrétaire général de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires et secrétaire national de l'Union SNUI SUD Trésor Solidaires.

#### II.– Facilitation et sécurisation des échanges :

– 1<sup>er</sup> juin 2010 : M. Pierre Cornet, directeur du pôle Droit, Douanes, Affaires publiques du groupe Bolloré Logistics; Mme Anne Sandretto responsable douanes de la Fédération française des entreprises de Transport et Logistique de France (TLF) ayant été excusée.

– 6 juillet 2010 : M. Jean-Michel Thillier, Directeur commerce international de la direction générale des douanes et des droits indirects;

– 20 juillet 2010 : M. Jérôme Fournel – directeur général de la Direction générale des douanes et des droits indirects et Mme Hélène Guillemet-Ehrburger chef de service budget et programmation, affaires financières et réseau comptable.

\*

\* \*