



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 26

**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. Camille DE ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| 1^{ÈRE} PARTIE : LE PROGRAMME 156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL | 9 |
| I. L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES ENJEUX POUR 2016 | 9 |
| A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE | 9 |
| 1. Différents services assurent la mission de lutte contre la fraude | 9 |
| 2. Les résultats de la DGFIP | 13 |
| 3. Les initiatives prises en 2015 | 16 |
| B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE : MODERNISATION ET DÉMATÉRIALISATION | 17 |
| 1. Des résultats mitigés | 17 |
| 2. La poursuite des mesures de dématérialisation et de simplification | 19 |
| 3. Une initiative intéressante : le développement de logiciels de simulation | 20 |
| 4. Un défi majeur pour 2016 : le prélèvement à la source | 20 |
| a. Une modernisation du mode de recouvrement de l'impôt | 20 |
| b. La nécessité d'un tiers collecteur | 21 |
| c. La question de l'année de transition | 21 |
| d. Des gains d'efficience limités | 22 |
| II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2015 | 23 |
| A. UNE GESTION SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL | 23 |
| B. UNE EXÉCUTION RAISONNABLE DES CRÉDITS HORS TITRE 2 | 25 |
| III. LES PERSPECTIVES POUR 2016 | 29 |
| A. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS DE PERSONNEL | 29 |
| 1. De nouvelles réductions d'effectifs seront conduites en 2016 | 29 |
| 2. Le réseau doit être adapté progressivement | 31 |
| B. HORS TITRE 2, LA PRIORITÉ EST DONNÉE AUX PROJETS INFORMATIQUES | 32 |
| 1. Des projets informatiques structurants | 32 |
| 2. De faibles économies potentielles en matière de frais d'affranchissement | 33 |

| | |
|--|----|
| 2^{ÈME} PARTIE : LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES | 35 |
| I. L'ACTION DES DOUANES EN 2015 ET LES ENJEUX POUR 2016 | 35 |
| A. DE BONS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET TRAFICS | 35 |
| 1. Les résultats | 35 |
| a. La lutte contre la fraude | 35 |
| b. La mission fiscale de la douane..... | 40 |
| 2. La priorité est donnée à l'amélioration des méthodes douanières | 43 |
| a. La modernisation des méthodes..... | 43 |
| b. Le projet « Passenger name record » | 44 |
| 3. La diminution des moyens affecte l'accomplissement des missions régaliennes. | 45 |
| a. L'action de l'État en mer..... | 45 |
| b. La cyber-surveillance..... | 48 |
| B. UNE ACTION AMBITIEUSE EN FAVEUR DES ENTREPRISES | 49 |
| 1. Le développement de la mission économique de la douane..... | 49 |
| 2. La mise en place du code des douanes de l'Union européenne..... | 51 |
| II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2015 | 53 |
| A. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS COMPENSÉE À LA MARGE PAR LE PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME | 53 |
| 1. L'exécution des crédits et les données générales..... | 53 |
| 2. Le plan de lutte contre le terrorisme | 54 |
| B. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS HORS TITRE 2 | 55 |
| III. LES PERSPECTIVES POUR 2016 | 59 |
| A. LES RESTRICTIONS DE PERSONNEL SE POURSUIVENT | 59 |
| 1. De nouvelles restrictions d'effectifs | 59 |
| 2. Le réseau de surveillance devrait peu évoluer en 2016 | 61 |
| B. HORS TITRE 2, LES DÉPENSES SONT PRINCIPALEMENT DESTINÉES À LA MODERNISATION INFORMATIQUE AINSI QU'AU MAINTIEN DU PARC AÉRO-NAVAL | 62 |
| 1. Des dépenses d'investissement en recul par rapport à 2015..... | 62 |
| 2. Une diminution des dépenses d'intervention due à une mesure de périmètre..... | 63 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 65 |
| ANNEXE : LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 67 |

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

À cette date, 89,2 % des réponses relatives à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* étaient parvenues au Rapporteur spécial :

- 94,7 % pour le programme 156 ;
- 82,5 % pour le programme 302.

INTRODUCTION

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* regroupe cinq programmes, dont quatre relèvent du périmètre du ministère des Finances et des comptes publics (programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, 215 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* et 309 *Entretien des bâtiments de l'État*), et le dernier du ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique (programme 148 *Fonction publique*).

Elle concentre les crédits relatifs à certaines missions des ministères économiques et financiers – recouvrement des recettes et lutte contre la fraude, paiement des dépenses, activités douanières notamment –, aux fonctions d'état-major, d'expertise, de conseil et de contrôle, mais également aux politiques de formation des fonctionnaires et d'action sociale interministérielle.

Au sein de la mission, les programmes 156 et 302 concentrent les crédits alloués aux deux grandes directions à réseaux du ministère des Finances et des comptes publics :

– le programme 156, mis en œuvre par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), regroupe les moyens dédiés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales (assiette, recouvrement et contrôle), au paiement des dépenses et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 302 accueille les effectifs et les crédits de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui assure une mission de lutte contre la fraude et de facilitation des échanges commerciaux, ainsi qu'une mission fiscale et de régulation, à travers le recouvrement de divers droits et taxes.

Ces deux programmes représentent une part importante du budget de la mission. Ils rassemblent 87,4 % des crédits de paiement de la mission (8,01 milliards d'euros pour le programme 156, et 1,51 milliard pour le programme 302, sur un total de 11,21) et 95,7 % des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (107 294 pour le programme 156, et 16 206 pour le programme 302, sur un total de 129 029).

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 fixe pour la mission des plafonds de crédits de paiement en nette diminution. Hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions*, le plafond de crédit de la mission s'élève à 8,51 milliards d'euros pour 2015, à 8,32 pour 2016 et à 8,14 pour 2017.

À l'occasion du débat d'orientation des finances publiques en juillet 2015, le Gouvernement a souligné que les moyens du ministère des Finances et des comptes publics seraient fortement revus à la baisse, tenant compte de la poursuite des réformes dans les grandes directions à réseau : 361 millions d'euros devraient ainsi être économisés par rapport à la loi de programmation des finances publiques.

Par rapport à la loi de finances 2015, les plafonds de dépenses des deux programmes reculent sensiblement. En CP, le programme 156 est diminué de 203,8 millions d'euros (- 2,5 %), et le programme 302, de 70,2 millions d'euros (- 4,4 %). Sur le titre 2, la dynamique est moins marquée, avec une baisse de 153,1 millions d'euros pour le programme 156 (- 2,2 %), mais une très légère augmentation, de 8,6 millions d'euros sur le programme 302 (+ 0,8 %).

La DGFIP et la DGDDI ont largement contribué à l'effort de redressement des finances publiques au cours des dernières années. Cet effort doit être poursuivi afin de permettre le retour à l'équilibre.

Néanmoins, les missions confiées à ces deux directions s'avèrent plus difficiles à appréhender que par le passé. L'administration fiscale fait face à des schémas de fraude dont la complexité ne cesse de croître, et les missions de l'administration douanière se sont diversifiées.

Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette situation de baisse continue des moyens et des effectifs, et réaffirme l'importance de conduire des réformes structurelles au sein de ces directions, afin d'accompagner les restrictions budgétaires. Alors que les gisements de productivité s'épuisent, que les revues de dépenses laissent entrevoir des améliorations limitées, et que les résultats de l'administration fiscale plafonnent, il apparaît nécessaire pour les deux administrations de concentrer leurs efforts sur les missions régaliennes.

Le Rapporteur spécial insiste également sur l'importance, pour de telles administrations, de proposer un service de qualité sur l'ensemble du territoire. Leur nécessaire ancrage local constitue un obstacle supplémentaire à la réorganisation du réseau, et la diminution des effectifs doit s'effectuer de manière cohérente, en adaptant les ressources aux réalités du terrain.

**1^{ÈRE} PARTIE : LE PROGRAMME 156
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL**

**I. L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES ET
LES ENJEUX POUR 2016**

A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. Différents services assurent la mission de lutte contre la fraude

La DGFIP dispose de trois services à compétence nationale spécialisés dans le contrôle fiscal. **Le Rapporteur spécial rappelle que la lutte contre la fraude fiscale est, et doit rester, la priorité absolue de la DGFIP, afin d'assurer effectivement l'égalité de tous les contribuables devant l'impôt, et de préserver les recettes fiscales.** L'administration fiscale doit disposer de moyens humains et financiers suffisants.

La direction des vérifications nationales et internationales (DNVI) est chargée du contrôle fiscal des grandes entreprises, des groupes internationaux et de leurs filiales. Les sujets de territorialité, d'établissements stables, de prix de transfert ainsi que la lutte contre les montages financiers et les transferts de bénéficiaires dans les paradis fiscaux sont au cœur de son activité. Le contrôle vise également les aspects communautaires et mondiaux des entreprises.

Les effectifs de la DVNI sont globalement stables sur la période, dans un contexte de réduction importante des emplois du programme 156. Cette direction emploie aujourd'hui un peu plus de 500 personnes spécialisées dans le contrôle des grandes entreprises.

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DVNI

| | 2012 | 2013 | 2014 | <i>Variation 2013-2014</i> |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------------------------------|
| Effectifs | 493 | 491 | 506 | + 3,1 % |
| Nombre de dossiers contrôlés | 1 363 | 1 371 | 1 200 | - 12,5 % |
| Montants d'impôts rappelés (M€) | 3 904,5 | 3 988,2 | 3 512,7 | - 11,9 % |
| Montant des pénalités (M€) | 693,8 | 1 140,9 | 696,9 | - 38,9 % |
| Montant total des droits et des pénalités (M€) | 4 598,3 | 5 129,1 | 4 209,6 | - 17,9 % |

Source : DGFIP

Depuis 2012, le nombre de contrôles ainsi que le montant des droits rappelés et des pénalités ont diminué, notamment en raison de l'absence de dossiers exceptionnels. Les droits issus des contrôles de la DVNI représentent en moyenne sur les trois années, près de 45 % des droits nets rappelés en matière de contrôle fiscal externe. Au 30 juin 2015, elle a achevé 453 opérations de contrôle et ses résultats financiers s'élèvent à 1,03 milliard d'euros (droits et pénalités confondus).

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) est l'échelon national d'action et de coordination du dispositif de recherche du renseignement fiscal. Elle emploie un peu plus de 400 personnes dédiées à la recherche du renseignement en vue de favoriser la programmation et la réalisation des missions de contrôle fiscal, notamment dans le cadre de la lutte contre les fraudes les plus complexes.

Elle effectue peu de contrôles fiscaux externes : ceux-ci portent sur les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intra-communautaire et des « carrousels TVA ».

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DNEF

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|--|---------|-------|-------|------------------------|
| Effectifs | 402 | 399 | 406 | + 1,8 % |
| Nombre de dossiers contrôlés | 112 | 112 | 110 | - 1,8 % |
| Montants d'impôts rappelés (M€) | 989,6 | 76,5 | 93,7 | + 22,5 % |
| Montant des pénalités (M€) | 529,6 | 48,6 | 72,0 | + 48,1 % |
| Montant total des droits et des pénalités (M€) | 1 519,2 | 125,1 | 165,7 | + 32,5 % |

Source : DGFIP

Les résultats financiers élevés de l'année 2012 s'expliquent par des affaires exceptionnelles. Au 30 juin 2015, la part des contrôles à finalité répressive réalisés par la DNEF s'établit à 92 % et ses résultats financiers s'élèvent à 45 millions d'euros (droits et pénalités confondus).

La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) est compétente pour le contrôle fiscal externe des particuliers à forts et très forts enjeux. La DNVSF était initialement une direction spécialisée dans le contrôle fiscal externe des particuliers à forts enjeux. En 2010, le contrôle sur pièces des dossiers à très forts enjeux lui a été confié.

Cette organisation permet une optimisation des expertises nécessaires à l'examen des problématiques complexes rencontrées, et la mise en œuvre de procédures de contrôle adaptées : contrôle corrélé du bureau des revenus et du patrimoine, vérification de l'entreprise, ou examen de la situation fiscale, le cas échéant.

Les effectifs dédiés à cette nouvelle mission ont été constitués pour moitié d'un renfort de 19 agents et pour moitié d'un redéploiement interne. En 2014, cinq brigades (47 agents) se consacrent au contrôle des dossiers à très forts enjeux.

Les résultats de l'activité de contrôle de la DNVSF (hors STDR) témoignent d'une progression notable des résultats financiers.

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DNVSF

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Effectifs | 264 | 264 | 272 | + 3,0 % |
| Contrôle fiscal externe | | | | |
| Nombre de dossiers | 525 | 525 | 500 | - 4,8 % |
| Montant d'impôts rappelés (M€) | 306,3 | 257,2 | 335,3 | + 30,4 % |
| Montant des pénalités (M€) | 174,3 | 125,4 | 223,8 | + 78,5 % |
| Montant total des droits et des pénalités (M€) | 480,6 | 382,6 | 559,1 | + 46,1 % |
| Résultats en matière de contrôle sur pièces des DTFE | | | | |
| Nombre de dossiers | 649 | 879 | 1 423 | + 61,9 % |
| Montant d'impôts rappelés (M€) | 40,4 | 61,7 | 87,8 | + 42,3 % |
| Montant des pénalités (M€) | 6,1 | 7,4 | 14,7 | + 98,6 % |
| Montant total des droits et des pénalités (M€) | 46,5 | 69,1 | 102,5 | + 48,3 % |

Source : DGFIP

Au 30 juin 2015, les résultats financiers de la DNVSF (contrôle sur place et contrôle réalisé du bureau) s'élèvent à près de 529 millions d'euros, droits et pénalités confondus, et hors STDR, soit une augmentation de plus de 124 %.

Dans le cadre de la circulaire du 21 juin 2013 adressée par le ministre délégué au budget au directeur général des finances publiques, le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), a été créé fin août 2013 au sein de la DNVSF. Ce service national permet aux contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger d'exercer leur droit à rectification de leurs déclarations, afin de se mettre en conformité avec la loi fiscale, en acquittant les droits, pénalités et intérêts de retard dus. Les déclarations rectificatives sont traitées par le service en application des dispositions de droit commun.

Au 31 décembre 2014, celui-ci avait reçu 36 000 dossiers, dont 25 400 au titre de la seule année 2014. 4 037 dossiers, portant sur des avoirs d'un montant total de 5,6 milliards d'euros, ont été traités pendant cette année. Les recettes budgétaires se sont élevées à 1,9 milliard d'euros.

Au 16 juillet 2015, sur les 42 083 dossiers déposés, 30 150 comportent l'ensemble des pièces et déclarations rectificatives permettant de les instruire, et portent sur des avoirs d'un montant total de 23 milliards d'euros (soit un montant moyen de l'ordre de 763 000 euros).

Trois autres services contribuent à la lutte contre la fraude fiscale : la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, la délégation nationale à la lutte contre la fraude, et le groupe de travail TVA (ou « Task force TVA »).

La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) a pour mission de rechercher et de constater les délits de fraude fiscale et

comptable (articles 1741 et 1743 du code général des impôts) lorsqu'il existe des présomptions caractérisées que ces infractions résultent de l'un des procédés prévus aux 1° à 3° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, ainsi que les infractions qui leur sont connexes.

Inserée au sein de la division nationale d'investigations financières et fiscales de la Direction centrale de la police judiciaire, elle est composée d'officiers de police judiciaire et d'agents des impôts ayant acquis la qualité d'officiers fiscaux judiciaires. Elle permet la coopération des services des ministères financiers avec ceux de l'intérieur dans la recherche et la constatation des infractions. Les effectifs de la brigade ont été progressivement renforcés, passant de 23 agents, dont 9 appartenant à la DGFIP, lors de sa création en 2010 à 46 agents aujourd'hui (dont 28 agents de la DGFIP).

Fin juin 2015, la Commission des infractions fiscales a rendu 327 avis favorables à l'engagement de poursuites correctionnelles. L'ensemble des affaires retenues correspond à des patrimoines ou des avoirs dissimulés à l'étranger, ou en France par interposition d'entités situées à l'étranger, pour un montant global estimé à 3 milliards d'euros.

La délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans son domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale. Son objectif est de professionnaliser les démarches d'échanges entre organismes, d'assurer l'absence de déperdition d'informations entre entités et d'expertiser les mesures à prendre pour combler les lacunes juridiques ou les failles opérationnelles des dispositifs antifraudes.

La DNLF pilote les comités opérationnels départementaux de lutte contre la fraude (CODAF). Au global, ceux-ci ont mené en 2014 un total de 6 890 actions de lutte contre les fraudes aux finances publiques. Ils ont concentré leurs actions principalement sur les fraudes importantes. L'impact financier des actions menées dans le cadre de ces comités est globalement estimé à 339,5 millions d'euros en 2014 contre 219,5 en 2013, soit + 54 %.

Enfin, la « force opérationnelle TVA » (ou « task force TVA »), mise en place en 2014, réunit tous les services de l'État qui sont concernés par la lutte contre les fraudes à la TVA.

Les services mutualisent des informations en vue de mettre à jour une cartographie et une typologie actualisées des fraudes à la TVA. Ils échangent sur leurs pratiques, l'émergence de nouveaux procédés de fraude, et identifient les affaires nécessitant une coordination nationale afin d'élaborer une stratégie commune. Le bilan de la première année de fonctionnement de la *task force* est positif : cette cellule permet un enrichissement mutuel des différents services qui la composent ainsi qu'une coordination accrue de ces derniers dans la lutte contre la fraude à la TVA.

Si les résultats obtenus en 2014 sont satisfaisants, notamment grâce aux recettes du STDR, le Rapporteur spécial déplore le recul continu enregistré au niveau de la DVNI, malgré des effectifs en légère hausse.

2. Les résultats de la DGFIP

En 2014, le total des droits et pénalités issus du contrôle fiscal en 2014 s'élève à 19,3 milliards d'euros, dont 1,9 milliard au titre des recettes du STDR, contre 18 milliards d'euros en 2013. Le montant des encaissements a progressé, passant de 10,1 milliards d'euros en 2013 à 10,4 en 2014.

En revanche, hors STDR, les résultats marquent un net fléchissement : le total des droits et pénalités s'élève à 17 385 millions d'euros en 2014, contre 17 884 en 2013, soit une diminution de près de 500 millions d'euros (-2,9 %). **Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette situation. L'efficacité du contrôle fiscal est en baisse et le STDR, dont le stock de dossiers est fini, constitue une source qui finira par s'assécher.** Le projet de loi de finances pour 2016 anticipe une prévision de recettes totales du STDR, y compris prélèvements sociaux, de 2,4 milliards d'euros, contre 2,65 en révisé 2015, soit une diminution de 250 millions d'euros.

Sur le premier semestre 2015, les résultats financiers du contrôle sur place sont en retrait. Les droits nets totaux s'établissent à 2,97 milliards d'euros au 30 juin 2015 contre 3,14 un an plus tôt, en raison notamment d'une diminution des résultats de la DVNI sur le premier semestre. Les pénalités (y compris les intérêts de retard) sont également en recul et atteignent plus de 1 milliard d'euros.

Cela étant, il est trop tôt pour préjuger des résultats financiers de l'année 2015. Certains dossiers à très forts enjeux pourraient, en effet, être réglés d'ici à la fin de l'année avec un impact très positif sur les résultats. À titre d'illustration, au 31 août 2015, les résultats de la DVNI sont supérieurs à ceux atteints à la même date en 2014.

S'agissant du volume d'activité, le nombre d'opérations de contrôle fiscal externe réalisées connaît également un fléchissement (22 048 opérations achevées contre 23 563 fin juin 2014, soit une baisse de 6,4 %).

La finalité répressive du contrôle fiscal atteint 31,4 % pour une cible 2015 de 29,5 %. Fin juin 2015, le nombre de poursuites correctionnelles s'établit à 439 contre 460 à la même période en 2014. Les contrôles restent donc bien orientés sur les dossiers à caractère frauduleux.

La DGFIP n'a pas été en mesure de transmettre au Rapporteur spécial les informations relatives aux contrôles réalisés du bureau, les applications de suivi du contrôle fiscal ne permettant pas une extraction exhaustive des résultats en cours d'année.

La baisse du nombre d'articles rectifiés en impôt sur le revenu est constante depuis 2007. Elle s'explique principalement par la mise en place de la relance amiable et de la déclaration pré-remplie entre 2006 et 2008, ainsi que par la diminution des effectifs.

En termes financiers, les droits et pénalités sont supérieurs aux résultats de 2008 à 2012 et restent au-dessus de la barre de 1,5 milliard d'euros. Ces résultats témoignent d'un meilleur ciblage des contrôles, orientés sur les dossiers présentant le plus d'enjeux.

IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Nombre d'articles redressés | 658 298 | 683 080 | 635 507 | - 7,0 % |
| Montant des droits rappelés | 1 235 | 1 316 | 1 241 | - 5,7 % |
| Montant des pénalités (y. c. les intérêts de retard) (| 267 | 286 | 281 | - 1,7 % |
| Montant total des droits et des pénalités (y. c. les intérêts de retard) | 1 502 | 1 602 | 1 522 | - 5,0 % |

Source : DGFIP

En matière d'impôts patrimoniaux, la baisse du nombre de dossiers rectifiés s'explique par les évolutions législatives de ces dernières années qui ont impacté la fiscalité patrimoniale (exonération de droits de mutation pour le conjoint survivant, hausse de certains abattements, etc.), **ainsi que par la baisse des effectifs.**

La forte augmentation des résultats financiers est quant à elle liée à la présence d'une affaire exceptionnelle de 447 millions d'euros, dont 226 de droits rappelés et 221 millions de pénalités.

IMPÔTS PATRIMONIAUX : DROITS D'ENREGISTREMENT ET IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Nombre de dossiers rectifiés | 103 709 | 93 168 | 82 861 | - 11,1 % |
| Montant des droits rappelés | 1 681 | 1 699 | 1 823 | + 7,3 % |
| Montant des pénalités (y. c. les intérêts de retard) | 108 | 162 | 362 | + 123,5 % |
| Montant total des droits et des pénalités (y. c. les intérêts de retard) | 1 789 | 1 861 | 2 185 | + 17,4 % |

Source : DGFIP

Les résultats financiers des examens de situation fiscale personnelle sont liés à la présence de dossiers exceptionnels. Les dossiers supérieurs à 10 millions d'euros de droits et pénalités confondus ont généré 325 millions d'euros en 2012, 168 millions en 2013 mais seulement 50 millions en 2014.

CONTRÔLE FISCAL EXTERNE : EXAMENS DE SITUATION FISCALE PERSONNELLE

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|------------|------------|------------|------------------------|
| Nombre de dossiers rectifiés | 4 159 | 4 159 | 3 964 | - 4,7 % |
| Montant des droits rappelés | 579 | 505 | 400 | - 20,8 % |
| Montant des pénalités (y. c. les intérêts de retard) | 303 | 241 | 184 | - 23,7 % |
| Montant total des droits et des pénalités (y. c. les intérêts de retard) | 882 | 746 | 584 | - 21,7 % |

Source : DGFIP

En ce qui concerne le contrôle fiscal des entreprises, l'activité répressive de la DGFIP s'est maintenue à un niveau élevé en 2014, mais en légère baisse, avec près de 16 000 contrôles fiscaux externes comportant une action répressive et 1 069 plaintes déposées dont 137 pour escroquerie.

Les éléments plus détaillés concernant les entreprises sont présentés dans le tableau ci-dessous.

**RÉSULTATS FINANCIERS DU CONTRÔLE DES ENTREPRISES :
MONTANT DES DROITS ET PÉNALITÉS RAPPELÉS**

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Contrôle sur pièce | 2 174 | 2 578 | 2 479 | - 3,8 % |
| Contrôle fiscal externe | 8 498 | 7 961 | 7 576 | - 4,8 % |
| Montant total des droits | 10 672 | 10 539 | 10 055 | - 4,6 % |
| Contrôle sur pièce | 139 | 117 | 116 | - 0,9 % |
| Contrôle fiscal externe | 2 932 | 2 886 | 2 724 | - 5,6 % |
| Montant total des pénalités | 3 071 | 3 003 | 2 840 | - 5,4 % |

Source : DGFIP

3. Les initiatives prises en 2015

Le renforcement du civisme fiscal et l'amélioration de la transparence et de la sécurité juridique font partie des priorités de la DGFIP.

Ainsi, dans une optique de prévention, la DGFIP a rendu publique, en avril 2015, une liste de dix-sept montages que l'administration regarde comme abusifs et qui ont déjà fait l'objet de redressements. Cette liste sera enrichie progressivement. L'objectif est d'assurer une plus grande transparence sur les schémas illégaux, afin de permettre aux contribuables de régulariser une situation qui serait frauduleuse ou de prévenir un redressement. S'il est prématuré d'effectuer une évaluation de cette initiative du fait de son caractère récent, cette initiative semble louable au Rapporteur spécial.

La charte des droits et obligations du contribuable vérifié a également été renforcée. Cette charte est née en 1975 du souhait de l'administration fiscale de rendre le contrôle moins conflictuel. Ce document, qui constitue une annexe du livre des procédures fiscales, présente les droits dont disposent les contribuables et les entreprises au cours d'un contrôle fiscal. En cas de non-respect de cette charte, le contribuable peut s'en prévaloir devant le juge et obtenir la décharge des impositions redressées. L'administration a rajouté à cette charte dix engagements nouveaux, tels que la préparation avec l'entreprise de la première intervention, la maîtrise des délais, ou l'amélioration du dialogue grâce à l'organisation de points d'étape.

La création de deux comités consultatifs compétents en matière fiscale a été annoncée. Le comité national des experts (CNE) a vocation à apporter à l'administration un éclairage externe sur des questions de droit particulièrement complexes. Il comprend un président et sept membres issus du monde juridique, économique et universitaire, et représentant différents métiers de la fiscalité. Il se réunit six fois par an. Organe consultatif, ses avis sont destinés à éclairer l'administration, laquelle n'est cependant pas tenue de s'y conformer. À ce stade, ses avis ont concerné l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, et la TVA.

Un comité consultatif compétent en matière de crédit impôt-recherche devrait être prochainement créé. Afin de faciliter le dialogue sur ces litiges, ce comité aura vocation à intervenir avant la fin d'un contrôle fiscal, sur les désaccords portant sur la remise en cause par l'administration, dans le cadre d'une procédure contradictoire, de la réalité de l'affectation à la recherche ou à l'innovation des dépenses prises en compte pour la détermination du CIR. Il pourra être saisi par l'administration comme par les contribuables.

Au cours de l'année 2015, la DGFIP a progressivement étendu l'arsenal juridique et technique disponible dans la lutte contre la fraude. L'administration fiscale a ainsi lancé une vaste opération contre les logiciels frauduleux qui permettent d'éluder le paiement à la TVA. La lutte contre l'utilisation de ces logiciels de gestion dits « permissifs » date de la fin des années 2000, avec l'opération dite « Caducée », du nom d'un logiciel utilisé par les fraudeurs dans le secteur pharmaceutique. Des opérations de contrôle sont régulièrement menées.

En mai 2015, la DGFIP a utilisé pour la première fois, et à grande échelle, une nouvelle procédure de contrôle informatique inopinée qui a permis d'identifier près de 200 utilisateurs de logiciels frauduleux dans le commerce de détail, et de démanteler une filière dans le secteur de la pharmacie. **Le Rapporteur spécial se réjouit de cette initiative, qui constitue l'aboutissement d'un travail mené par l'administration fiscale depuis plusieurs années.**

La DGFIP a également mis en place une mission chargée du développement du « data mining », et ce dès septembre 2013. Ces techniques permettent, grâce à l'analyse et au croisement statistique de grandes quantités de données, de signaler automatiquement les entreprises potentiellement frauduleuses, améliorant d'autant l'efficacité du contrôle fiscal. Cette mission est actuellement en phase expérimentale, dans un cadre fixé par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Ses premiers travaux ont porté sur la fraude au remboursement de crédit de TVA par des petites entreprises qui présente un risque de perte important pour les finances publiques.

Début 2015, une liste de 1 000 entreprises potentiellement frauduleuses a été adressée aux services de contrôle. Plus de la moitié de ces entreprises présente des anomalies qui n'avaient pas été initialement repérées par les services. Les contrôles déjà effectués ont permis, pour certaines d'entre elles, d'arrêter des schémas frauduleux. Sur la base des résultats définitifs de cette expérience, qui devraient être connus d'ici la fin de l'année 2015, la mission pourra étendre ses travaux à tous les types de fraude après l'obtention de l'accord de la CNIL. **Le Rapporteur spécial sera attentif à la poursuite de ce projet, qui constitue à ses yeux un outil puissant au service de la détection des fraudes, et renforce l'efficacité du contrôle fiscal.**

B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE : MODERNISATION ET DÉMATÉRIALISATION

1. Des résultats mitigés

Les résultats de la DGFIP en matière de dématérialisation du paiement des impôts sont globalement stables depuis 2012. En ce qui concerne les impôts des professionnels, la dématérialisation a connu des progrès importants depuis 2012.

IMPÔTS DES PROFESSIONNELS : PART ACQUITTÉE PAR TÉLÉRÈGLEMENT

(%)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 (en points) |
|-------------------------------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| Impôt sur les sociétés | 90,4 % | 96,1 % | 95,7 % | - 0,4 |
| TVA | 91,9 % | 95,1 % | 97,8 % | - 2,7 |
| Taxe sur les salaires | 49,2 % | 55,3 % | 58,5 % | - 3,2 |

Source : DGFIP – Cahier statistique 2014

Le taux d'adhésion des impôts des particuliers est toutefois en diminution. En matière d'impôt sur le revenu, la part de contribuables ayant recours à la mensualisation a reculé entre 2013 et 2014 (- 4 points), s'établissant à 65,9 %.

DÉMATÉRIALISATION DU PAIEMENT DES IMPÔTS : TAUX D'ADHÉSION

(%)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 (en points) |
|----------------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------------|
| Impôt sur le revenu | Mensualisation | 70,8 % | 69,9 % | 65,9 % | - 4,0 |
| | Prélèvement à l'échéance | 11,1 % | 10,9 % | 8,4 % | - 2,5 |
| | Paiement sur internet | 4,6 % | 5,8 % | 5,8 % | - |
| | Total | 86,5 % | 86,6 % | 80,1 % | - 6,5 |
| Taxe d'habitation | Mensualisation | 36,0 % | 36,5 % | 36,5 % | - |
| | Prélèvement à l'échéance | 9,6 % | 9,5 % | 7,2 % | - 2,3 |
| | Paiement sur internet | 5,7 % | 6,0 % | 8,1 % | + 2,1 |
| | Total | 51,3 % | 52,0 % | 51,8 % | - 0,2 |
| Taxe foncière | Mensualisation | 28,9 % | 29,5 % | 29,8 % | + 0,3 |
| | Prélèvement à l'échéance | 11,9 % | 12,0 % | 9,7 % | - 2,3 |
| | Paiement sur internet | 4,4 % | 5,3 % | 6,7 % | + 1,4 |
| | Total | 45,2 % | 46,8 % | 46,2 % | - 0,6 |
| Tous impôts | Mensualisation | 41,1 % | 41,6 % | 41,3 % | - 0,3 |
| | Prélèvement à l'échéance | 10,8 % | 10,8 % | 8,5 % | - 2,3 |
| | Paiement sur internet | 4,9 % | 5,7 % | 7,0 % | + 1,3 |
| | Total | 56,8 % | 58,1 % | 56,8 % | - 1,3 |

Source : DGFIP – Cahier statistique 2014

Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette diminution, et rappelle que les progrès de la dématérialisation ont permis une meilleure gestion de l'impôt ainsi qu'une diminution du taux d'intervention. Afin de poursuivre la modernisation du recouvrement, la DGFIP doit intensifier ses efforts et favoriser le développement de la dématérialisation.

Le taux d'intervention correspond au rapport entre les coûts de gestion des impôts, en dépenses complètes, et le montant des recettes fiscales brutes collectées par la DGFIP. Les coûts sont calculés selon une méthode constante, c'est-à-dire avec un taux de contribution au CAS *Pensions* stabilisé afin de mesurer les évolutions de coûts imputables à la DGFIP.

TAUX D'INTERVENTION SUR L'IMPÔT DEPUIS 2012

(%)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 (en points) |
|---------------------------------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| Taux d'intervention sur l'impôt | 0,94 % | 0,88 % | 0,86 % | - 0,02 |

Source : DGFIP – Cahier statistique 2014

2. La poursuite des mesures de dématérialisation et de simplification

Pour moderniser la gestion de l'impôt et faire face aux très fortes contraintes sur ses moyens, la DGFIP met fortement l'accent sur le développement du numérique.

Dans le domaine fiscal, l'offre en ligne est en cours de refonte afin de faire en sorte que le numérique soit le canal que l'utilisateur privilégie pour accéder à l'information et échanger avec la DGFIP. Cette volonté se traduit par la mise en œuvre de plusieurs projets en 2016, tels que l'espace numérique sécurisé unifié (ENSU), qui consiste à offrir aux particuliers et professionnels un espace en ligne, permettant à l'utilisateur de retrouver l'ensemble de ses interactions avec les services fiscaux.

D'autres projets sont également en cours : la refonte du portail « impots.gouv.fr », la dématérialisation des saisies bancaires, le projet « Timbre électronique », qui vise à supprimer la vente de timbres fiscaux sur support papier, la déclaration en ligne de la contribution économique territoriale (CET) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), ou encore le projet EDI-IR (échange de données informatisées – impôt sur le revenu) qui a pour objectif de faire sensiblement progresser le nombre de déclarations en ligne constaté dans le cadre de la campagne annuelle de déclaration des revenus des particuliers (15 millions en 2015).

3. Une initiative intéressante : le développement de logiciels de simulation

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est à l'origine du développement de plateformes de simulation accessibles en ligne, permettant aux contribuables d'évaluer le montant de la contribution dont ils devraient s'acquitter, et connaître leurs droits. **Deux logiciels ont ainsi été développés.**

« **OpenFisca** » (www.openfisca.fr) est un logiciel de micro-simulation qui permet à chacun de simuler sa situation individuelle au regard des impôts, cotisations et prestations sociales.

Le service « **Mes aides** » (mes-aides.gouv.fr), actuellement proposé en version beta, s'appuie sur le moteur d'OpenFisca et offre aux usagers un outil de simulation des aides sociales puissant et accueillant. Chaque usager peut ainsi calculer son éligibilité aux aides sociales, son montant estimé et commencer les démarches administratives pour les obtenir.

Le coût de développement de ces logiciels est limité. Ces projets ont mobilisé environ 6 ETP depuis janvier 2014, ainsi qu'une trentaine de contributeurs bénévoles. Le service « Mes Aides » a atteint 60 000 visiteurs uniques depuis sa création.

Ces logiciels constituent des initiatives intéressantes pour améliorer la connaissance et la compréhension du système socio-fiscal par les contribuables, et ainsi le consentement à l'impôt.

4. Un défi majeur pour 2016 : le prélèvement à la source

a. Une modernisation du mode de recouvrement de l'impôt

Lors du conseil des ministres du 17 juin 2015, le Gouvernement a confirmé que les travaux relatifs à la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu seront conduits en 2016 pour une mise en œuvre effective au 1^{er} janvier 2018.

Cette réforme du mode de recouvrement de l'impôt a pour objectif de supprimer le décalage d'un an qui existe entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt, c'est-à-dire de réaliser l'imposition contemporaine du revenu. Elle doit permettre de faciliter sa perception lorsque les contribuables connaissent des variations importantes de leurs revenus, ou des changements de situation. Le prélèvement à la source constituerait également une mesure de simplification pour le contribuable, en allégeant les formalités administratives. Ce système est actuellement le plus répandu au sein de l'Union européenne.

Les modalités de la réforme ne sont pas clairement définies. L'article 34 du projet de loi de finances pour 2016 renvoie au 1^{er} octobre 2016 la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport à ce sujet, tandis que l'exposé des motifs évoque une « large consultation ».

b. La nécessité d'un tiers collecteur

La mise en œuvre de la retenue à la source repose sur le principe de l'intervention d'un tiers collecteur, qui garantit le prélèvement de l'impôt avant la perception du revenu, et assure ainsi sa contemporanéité. Dans la plupart des cas, ce tiers payeur est l'employeur. Il peut également être le banquier, mais cette solution n'est pas considérée comme optimale : de nombreux contribuables sont multibancarisés, et certains revenus ne transitent pas par des comptes bancaires.

Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de février 2012, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, la charge de gestion supportée par les tiers payeurs à moyen et long terme est fonction de la complexité de la structure d'imposition du pays considéré et, de ce fait, variable. Elle peut néanmoins atteindre des montants très élevés. Cette charge s'élève à 4 euros par salarié et par an au Danemark, mais atteint 200 euros par an aux Pays-Bas et en Australie.

Ces obligations nouvelles peuvent constituer une charge particulièrement lourde pour les petites et moyennes entreprises, qui ne disposent généralement pas des ressources leur permettant d'adapter leur système informatique et des ressources humaines nécessaires. Les aménagements que requerront ces nouvelles modalités de fonctionnement et d'échange entre les tiers collecteurs et l'administration fiscale, et le coût associé, ne sont pas encore estimés.

Le Rapporteur spécial s'inquiète du niveau potentiellement élevé de ce surcoût en France, où la fiscalité du revenu est complexe, et où le niveau élevé de réglementation pesant sur les entreprises est régulièrement dénoncé comme un frein à la croissance.

L'introduction d'un tiers collecteur pose également d'importantes questions de confidentialité. L'impôt sur le revenu est en effet un impôt familial. Il intègre des revenus d'origines différentes et prend en compte de multiples niches fiscales. Pour calculer l'impôt dû de la manière la plus juste possible, et limiter les régularisations à effectuer en fin d'année par l'administration, de nombreux renseignements, ayant trait à la vie privée du contribuable, doivent être soumis au tiers payeur. **Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que le système apporte des garanties suffisantes à la confidentialité des informations relatives aux contribuables.**

c. La question de l'année de transition

Le passage entre les deux systèmes impose de définir ce qu'il adviendra de l'année de transition. Les deux scénarios les plus probables sont, d'un côté, le lissage de la double imposition ou, de l'autre, l'annulation d'une année d'imposition.

La première option consiste à imposer les revenus de l'année de transition et à étaler la somme due sur plusieurs années, alourdissant à court terme la charge fiscale pesant sur le contribuable. La seconde option présente le risque de générer des effets d'aubaines importants, voire d'inciter à la fraude, les contribuables pouvant essayer d'optimiser leur situation en concentrant les revenus sur l'année échappant à l'imposition.

La question de l'année de transition constitue donc une difficulté non négligeable aux yeux du Rapporteur spécial. Les conséquences pratiques de chaque option envisagée devront être définies avec précision.

d. Des gains d'efficacité limités

Dans sa réponse au questionnaire soumis par le Rapporteur spécial, la DGFIP souligne que l'organisation actuelle des services ne sera pas modifiée. En revanche, à terme, cette réforme permettrait d'alléger les tâches relatives à l'encaissement des paiements des acomptes d'impôt sur le revenu.

Une régularisation par l'administration fiscale reste nécessaire en fin d'année. Le prélèvement à la source ne supprimera donc ni la déclaration de revenu des usagers, ni le paiement d'un solde ou la perception d'une restitution à l'issue de cette régularisation.

La DGFIP rappelle également que dans l'intervalle, la mise en place de cette nouvelle modalité de prélèvement nécessitera un accompagnement fort des usagers. L'administration fiscale devra préparer cette transition et les informer au mieux des nouvelles modalités de paiement de l'impôt sur le revenu. Cette charge sera à la hauteur de l'ampleur du changement des habitudes résultant de la réforme.

Les modalités de la réforme n'ayant pas encore été arrêtées, les services de la DGFIP n'ont pu estimer précisément ses conséquences organisationnelles. Le Rapporteur spécial rappelle que ces évolutions permettront des gains d'efficacité limités, voire inexistantes, au sein de l'administration fiscale.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires mentionné précédemment évoque une économie de moins de 200 ETP à terme, représentant environ 12 millions d'euros, dont :

– 54 ETP économisés au titre de la suppression des encaissements manuels de l'impôt (2,7 millions d'euros) ;

– 130 ETP économisés au titre de la suppression des délais de paiement (6,4 millions d'euros).

Ces prévisions sont faibles, en comparaison de la centaine de milliers d'agents que compte la DGFIP, qui supprime plus de 2 000 postes chaque année.

Le nouveau système nécessiterait enfin une mise à niveau des systèmes informatiques, dont le coût n'a pas encore pu être évalué par la DGFIP.

Le Conseil des prélèvements obligatoires relevait qu'au surplus, près de la moitié de cette économie pourrait être réalisée plus simplement qu'avec la retenue à la source, en généralisant la mensualisation de l'impôt sur le revenu.

En effet, l'administration fiscale a déjà largement modernisé les modalités de recouvrement de l'impôt sur le revenu. La déclaration pré-remplie couvre plus des trois quarts des informations utiles. 13 millions de contribuables déclarent leurs revenus en ligne et 7,6 millions ont recours aux paiements en ligne. 65,9 % des contribuables ont recours à la mensualisation. 3,8 millions d'utilisateurs ont opté pour la dématérialisation totale (déclaration des revenus et avis d'impôt).

L'article 34 du projet de loi de finances pour 2016 devrait permettre de franchir une étape supplémentaire, à travers la généralisation graduelle de la déclaration en ligne sur quatre ans. Ce même article abaisse également le seuil au-delà duquel le paiement dématérialisé est obligatoire.

Ces progrès ont permis d'améliorer et d'affiner la gestion de l'impôt par l'administration fiscale. L'imposition contemporaine du revenu pourrait dès lors être atteinte plus simplement, à travers la mensualisation obligatoire et un calcul plus rapide des versements mensuels.

Au cours de son audition par le Rapporteur spécial, le directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, a souligné que les travaux de préparation nécessaires à la mise en place de la réforme avaient d'ores et déjà été amorcés. **Le Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins de la réactivité dont va devoir faire preuve la DGFIP pour adapter ses services à ce nouveau mode de recouvrement.**

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2015

A. UNE GESTION SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2015, la Direction générale des finances publiques a poursuivi l'effort de rationalisation de ses moyens. Au niveau du titre 2, l'objectif a été fixé à une diminution de 2 000 ETP, en ligne avec les deux exercices précédents (2 023 suppressions en 2013 et 1 988 en 2014).

À la fin du premier semestre 2015, la consommation du plafond autorisé d'emplois (PAE) est de 107 230 ETP. Les prévisions conduisent à une consommation prévue sur l'année de 107 326 ETP, pour un PAE de 107 294 ETPT.

La DGFIP disposait d'une dotation de 7 030,3 millions d'euros au titre des crédits de personnel, au 30 juin 2015.

CRÉDITS DE TITRE 2 DISPONIBLES AU 30 JUIN 2015

(en millions d'euros)

| | Montants |
|---------------------------------------|-----------------|
| LFI 2015 | 7 077,7 |
| Annulation de crédits | – 12,0 |
| Réserve de précaution de 0,5 % | – 35,4 |
| Crédits disponibles | 7 030,3 |

Source : DGFIP

L'état de la consommation des crédits de titre 2 fait état de 3,62 milliards d'euros exécutés sur les six premiers mois de l'année. Les services de la DGFIP ont notifié au Rapporteur spécial que la prévision de dépenses leur apparaissait soutenable au regard de l'enveloppe de crédits de la LFI. À ce stade de l'exécution, aucun effort supplémentaire ne devrait être nécessaire pour respecter l'enveloppe de crédits de personnel ouverts en LFI 2015.

ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 2 AU 30 JUIN 2015

(en millions d'euros)

| | Exécution de janvier à juin 2015 | Prévision de juillet à décembre 2015 | Prévision d'exécution 2015 | Crédits T2 ouverts en LFI 2015 |
|------------------------------------|---|---|-----------------------------------|---------------------------------------|
| T2 – hors CAS⁽¹⁾ | 2 509 328 774 | 2 328 464 618 | 4 837 793 392 | 4 861 990 094 |
| T2 – CAS⁽¹⁾ | 1 110 879 454 | 1 099 663 050 | 2 210 542 504 | 2 215 685 865 |
| Total T2 | 3 620 208 229 | 3 431 977 127 | 7 048 335 896 | 7 077 675 959 |

⁽¹⁾ CAS : compte d'affectation spéciale *Pensions*

Source : DGFIP

La DGFIP contribue également au plan de redressement des finances publiques, ainsi qu'au plan de financement de la lutte contre le terrorisme, présenté à la suite des attentats du mois de janvier 2015. Des efforts supplémentaires ont été consentis à hauteur de 12 millions d'euros et ont ainsi été économisés sur le titre 2.

La gestion des effectifs du STDR a néanmoins généré quelques difficultés. Créé en 2013, le service comprenait initialement 25 agents, dont 20 inspecteurs. Afin de répondre à l'augmentation continue du nombre de dossiers, les moyens du service ont été progressivement renforcés. Fin 2014, le service comptait 78 agents (dont 62 inspecteurs). Début 2015, les effectifs sont de nouveau renforcés, atteignant 100 agents (7 cadres supérieurs, 70 inspecteurs et 23 agents).

Malgré la croissance rapide de ses effectifs, le service a fait face à un afflux de demandes. Les capacités de traitement ont rapidement été saturées, nécessitant de nouveaux transferts de personnel. Le 1^{er} juin 2015, sept pôles déconcentrés ont été créés pour accélérer le délai de traitement des dossiers de régularisation. Ces pôles traitent les dossiers portant sur des enjeux moins importants (montants d'avoirs inférieurs à 600 000 euros détenus par une seule

personne physique). Au 1^{er} septembre 2015, ce sont au total 71 personnes qui constituent ces pôles (7 cadres supérieurs, 60 inspecteurs ou contrôleurs et 4 agents).

Cet accroissement important des effectifs dédiés au traitement des dossiers de régularisation a permis de doubler la capacité annuelle de traitement des dossiers. Au 1^{er} septembre 2015, 171 agents sont affectés au traitement et au recouvrement.

B. UNE EXÉCUTION RAISONNABLE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

Au 30 juin 2015, 582,6 millions d’euros d’AE et 511,9 de CP ont d’ores et déjà été consommés, soit respectivement 49,1 % et 47,5 % de l’enveloppe de crédits mise à disposition de la direction.

Sur le premier semestre, le rythme de consommation a été ralenti au regard de la baisse des dotations et des perspectives d’annulation de crédits qui avaient été annoncées. Deux régulations ont été ainsi réalisées en gestion, pour 30 millions d’euros : participation au financement de la lutte contre le terrorisme et des services civiques à hauteur de 16 millions d’euros en AE comme en CP ; annulation de crédits hors titre 2 pour un montant de 14 millions d’euros, en AE comme en CP, par le décret n° 2015-639 du 9 juin 2015.

La consommation des crédits d’investissement a été prudente. Au 30 juin 2015, les crédits consommés du titre 5 s’élèvent à 8,9 millions d’euros en AE et à 13,3 millions en CP, ce qui représente 1,5 % en AE et 2,6 % en CP des dépenses hors titre 2 de la DGFIP.

Les dépenses de titre 5 déjà réalisées concernent principalement l’informatique, notamment les achats de matériels et de logiciels (7,4 millions d’euros en AE et 12 en CP). Fin 2015, les dépenses devraient s’élever à 19 et 21 millions en AE et CP. La DGFIP devrait ainsi respecter l’enveloppe prévue en LFI.

La consommation des crédits de fonctionnement est conforme aux prévisions. Au 30 juin 2015, les crédits consommés du titre 3 s’élèvent à 573,4 millions d’euros en AE et à 498,1 millions d’euros en CP, ce qui représente une part de 98,4 % en AE et de 97,3 % en CP des dépenses hors titre 2 de la DGFIP.

Les dépenses de titre 3 déjà réalisées concernent principalement l’immobilier (loyers et charges connexes, pour 301,7 millions d’euros en AE et 246,1 en CP) et les dépenses dites « métiers » : affranchissement, impression et reprographie, frais de déplacement (157,6 millions d’euros en AE et 149,3 en CP). La DGFIP entend consommer l’intégralité des crédits affectés.

PRÉSENTATION PLURIANNUELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR ACTION ET PAR TITRE DEPUIS 2012

(en euros)

| Actions | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|----------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Fiscalité des grandes entreprises | 91 656 557 | 112 340 315 | 122 011 607 | 118 624 240 | 111 311 276 | - 6,2 % | + 21,4 % | + 5,0 % |
| 2 | Fiscalité des PME | 1 755 050 051 | 1 759 084 191 | 1 772 090 099 | 1 745 223 836 | 1 708 339 318 | - 2,1 % | - 2,7 % | - 0,7 % |
| 3 | Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale | 2 220 565 771 | 2 238 858 215 | 2 308 752 614 | 2 232 814 419 | 2 235 398 077 | + 0,1 % | + 0,7 % | + 0,2 % |
| 5 | Gestion financière de l'État hors fiscalité | 752 630 466 | 739 031 598 | 805 092 957 | 742 391 570 | 779 840 188 | + 5,0 % | + 3,6 % | + 0,9 % |
| 6 | Gestion des pensions | 72 096 254 | 66 748 703 | 68 435 503 | 66 525 768 | 63 359 589 | - 4,8 % | - 12,1 % | - 3,2 % |
| 7 | Gestion financière du secteur public local hors fiscalité | 1 383 063 357 | 1 373 907 586 | 1 426 250 047 | 1 354 728 630 | 1 364 860 564 | + 0,7 % | - 1,3 % | - 0,3 % |
| 8 | Gestion des fonds déposés | 70 109 868 | 66 011 800 | 59 232 558 | 64 888 646 | 59 706 356 | - 8,0 % | - 14,8 % | - 3,9 % |
| 9 | Soutien | 2 031 344 778 | 1 972 786 863 | 1 725 848 580 | 1 987 603 011 | 1 770 770 011 | - 10,9 % | - 12,8 % | - 3,4 % |
| | Total | 8 376 517 102 | 8 328 769 271 | 8 287 713 965 | 8 312 800 120 | 8 093 585 379 | - 2,6 % | - 3,4 % | - 0,9 % |

Source : PAP, RAP, DGFIP

| Titres | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|-----------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| T2 | Dépenses de personnel | 7 062 505 206 | 7 106 443 588 | 7 119 110 874 | 7 077 675 959 | 6 924 597 212 | - 2,2 % | - 2,0 % | - 0,5 % |
| T3 | Dépenses de fonctionnement | 1 261 270 483 | 1 197 573 564 | 1 134 963 170 | 1 204 029 161 | 1 147 218 167 | - 4,7 % | - 9,0 % | - 2,3 % |
| T5 | Dépenses d'investissement | 51 945 316 | 23 939 602 | 32 950 139 | 30 170 000 | 20 820 000 | - 31,0 % | - 59,9 % | - 20,4 % |
| T6 | Dépenses d'intervention | 796 097 | 812 517 | 689 782 | 925 000 | 950 000 | + 2,7 % | + 19,3 % | + 4,5 % |
| | Total | 8 376 517 102 | 8 328 769 271 | 8 287 713 965 | 8 312 800 120 | 8 093 585 379 | - 2,6 % | - 3,4 % | - 0,9 % |

Source : PAP, RAP, DGFIP

PRÉSENTATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION ET PAR TITRE DEPUIS 2012

(en euros)

| Actions | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|----------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Fiscalité des grandes entreprises | 94 818 876 | 115 428 712 | 113 034 607 | 118 624 240 | 116 161 276 | - 2,1 % | + 22,5 % | + 5,2 % |
| 2 | Fiscalité des PME | 1 750 378 104 | 1 762 170 038 | 1 747 426 113 | 1 746 253 836 | 1 716 659 318 | - 1,7 % | - 1,9 % | - 0,5 % |
| 3 | Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale | 2 225 152 544 | 2 242 574 745 | 2 310 390 745 | 2 233 336 419 | 2 236 908 077 | + 0,2 % | + 0,5 % | + 0,1 % |
| 5 | Gestion financière de l'État hors fiscalité | 758 609 858 | 741 953 212 | 807 766 742 | 742 616 570 | 781 990 188 | + 5,3 % | + 3,1 % | + 0,8 % |
| 6 | Gestion des pensions | 75 025 578 | 67 415 392 | 68 473 216 | 66 575 768 | 63 359 589 | - 4,8 % | - 15,5 % | - 4,1 % |
| 7 | Gestion financière du secteur public local hors fiscalité | 1 379 220 317 | 1 377 968 161 | 1 425 436 113 | 1 355 528 630 | 1 368 400 564 | + 0,9 % | - 0,8 % | - 0,2 % |
| 8 | Gestion des fonds déposés | 70 109 868 | 66 011 800 | 59 232 558 | 64 888 646 | 59 856 356 | - 7,8 % | - 14,6 % | - 3,9 % |
| 9 | Soutien | 2 024 546 069 | 1 975 108 822 | 1 744 626 156 | 1 884 159 702 | 1 664 880 785 | - 11,6 % | - 17,8 % | - 4,8 % |
| | Total | 8 377 861 214 | 8 348 630 882 | 8 276 386 250 | 8 211 983 811 | 8 008 216 153 | - 2,5 % | - 4,4 % | - 1,1 % |

Source : PAP, RAP, DGFIP

| Titres | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|-----------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| T2 | Dépenses de personnel | 7 062 505 206 | 7 106 443 588 | 7 119 110 874 | 7 077 675 959 | 6 924 597 212 | - 2,2 % | - 2,0 % | - 0,5 % |
| T3 | Dépenses de fonctionnement | 1 251 338 682 | 1 194 828 007 | 1 117 588 37 | 1 108 760 852 | 1 058 468 941 | - 4,5 % | - 15,4 % | - 4,1 % |
| T5 | Dépenses d'investissement | 63 221 229 | 46 546 770 | 38 997 223 | 24 622 000 | 24 200 000 | - 1,7 % | - 61,7 % | - 21,3 % |
| T6 | Dépenses d'intervention | 796 097 | 812 517 | 689 782 | 925 000 | 950 000 | 2,7 % | 19,3 % | 4,5 % |
| | Total | 8 377 861 214 | 8 348 630 882 | 8 276 386 250 | 8 211 983 811 | 8 008 216 153 | - 2,5 % | - 4,4 % | - 1,1 % |

Source : PAP, RAP, DGFIP

III. LES PERSPECTIVES POUR 2016

A. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS DE PERSONNEL

1. De nouvelles réductions d'effectifs seront conduites en 2016

Le Rapporteur spécial salue les efforts consentis par la DGFIP depuis plusieurs années. L'administration fiscale a effet contribué de manière importante à l'effort de réduction des dépenses publiques. Dans le contexte budgétaire actuel, ces économies sont nécessaires.

Depuis sa création en 2008, la direction a supprimé 20 651 postes, soit un taux d'effort de 16,3 % (nombre de suppressions sur la période 2008-2016 rapporté au plafond d'emplois de 126 689 autorisé en LFI 2008). Grâce aux gains de productivité permis par la dématérialisation notamment, ces évolutions ont longtemps pu se faire sans dégrader les résultats de la DGFIP. Néanmoins, lors de son audition par le Rapporteur spécial, M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, a relevé que la DGFIP a supporté près de la moitié des suppressions d'emplois civils effectuées au sein de l'État au cours de la dernière décennie.

RÉDUCTION DES EFFECTIFS DEPUIS 2008

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) | 2016 (p) | Moyenne |
|-------------|--------|--------|------|--------|--------|--------|--------|----------|----------|---------|
| Var. en ETP | -2 699 | -1 650 | -94 | -3 128 | -2 439 | -2 023 | -1 988 | -2 000 | -2 130 | -2 295 |

Source : DGFIP

Cette diminution des moyens de personnel semble atteindre ses limites. M. Parent a notamment attiré l'attention du Rapporteur spécial sur le fait que les résultats et les objectifs assignés à la DGFIP pour 2016 plafonnent, voire s'érodent. Cette situation n'est pas uniquement due au contexte économique difficile, mais trouve également sa source dans la diminution continue des moyens. Si le bilan n'est pas encore dramatique, la situation au sein de la DGFIP s'avère tendue, et appelle une réponse rapide

Le Rapporteur spécial regrette que ces diminutions de moyens ne soient pas adossées à une vision politique forte. Les efforts demandés à la DGFIP semblent suivre une logique de « rabot » sans analyse précise des besoins de l'administration. La DGFIP, elle-même issue de la fusion de deux grandes administrations, a prouvé sa capacité à réformer en profondeur son organisation. L'administration fiscale doit capitaliser sur ce dynamisme pour mener à bien de nouveaux changements, car elle ne pourra continuer à remplir efficacement ses missions et à les assurer sur l'ensemble du territoire sans de véritables réformes structurelles.

Dans l'ensemble, le schéma d'emploi est respecté. Néanmoins, les prévisions de départ en retraite sont dépassées de manière récurrente. La DGFIP explique ces écarts par la réforme de l'âge de départ à la retraite intervenue en 2010, et les mesures du décret « carrières longues ». Ces mesures ont rendu difficile la construction des prévisions. Afin de compenser les départs supplémentaires, la DGFIP a eu recours aux listes complémentaires des concours.

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial rappelle l'importance de prévisions solides dans la construction du schéma d'emploi, notamment dans la perspective de réformes d'ampleur.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DE RECRUTEMENTS ET DE DÉPARTS EN RETRAITE
ENTRE 2012 ET 2015**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Recrutements prévus en LFI | 2 264 | 1 418 | 1 700 | 1 838 |
| Recrutements effectifs | 1 577 | 2 072 | 2 338 | 2 070 |
| Écart | - 687 | + 654 | + 638 | + 232 |
| Départs en retraite prévus en LFI | 3 700 | 3 000 | 3 300 | 3 500 |
| Départs en retraite effectifs | 3 418 | 3 718 | 3 907 | 3 732 |
| Écart | - 282 | + 718 | + 607 | + 232 |

Source : DGDDI

La DGFIP conduit une politique prudente en matière de recrutements de contractuels. Ceux-ci sont en diminution constante depuis quatre ans et, pour 2016, les seuls recrutements envisagés à ce stade correspondent à des remplacements à et non à ces créations d'emploi. La durée moyenne des contrats est néanmoins relativement longue : moins d'un an pour 6 % d'entre eux, entre un et trois ans pour 11 %, plus de trois ans pour 83 %.

Le dernier plan de titularisation de personnels non titulaires est intervenu suite à la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la fonction publique, et a permis l'intégration de 304 contractuels sur 433 alors éligibles. Sur les 105 agents encore susceptibles d'être intégrés, 19 devraient bénéficier du plan de titularisation en 2015. Pour les agents restants, les sessions de recrutements seront différées à 2016 ou ultérieurement.

Enfin, les mesures catégorielles ont été fortement maîtrisées par rapport à 2012. En l'absence de mesures nouvelles à fort impact, l'enveloppe sera consacrée pour l'essentiel à l'effet report sur 2016 des mesures prises en cours d'année 2015 (bonification de la grille de la catégorie C notamment)

MESURES CATÉGORIELLES

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) | 2016 (p) |
|----------------------|------|----------|----------|----------|----------|
| Montant | 55,0 | 18,2 | 21,7 | 22,7 | 2,7 |
| Variation (%) | – | – 66,9 % | + 19,2 % | + 4,6 % | – 88,1 % |

Source : DGFîP

2. Le réseau doit être adapté progressivement

Le réseau de la DGFîP est un des plus denses parmi les administrations de l'État, avec plus de 4 000 points de contact. Son organisation assure une couverture large et exhaustive du territoire national, et permet de maintenir une relation de proximité dans les territoires.

Toutefois, sa structuration se révèle inégale, voire hétérogène, et la pertinence des implantations ne prend pas toujours en compte les évolutions économiques, sociologiques, et technologiques locales. Un mouvement de regroupement de postes comptables urbains a été engagé en 2015 et se poursuivra en 2016. La situation est plus délicate s'agissant du réseau rural.

Ces regroupements se font pour l'heure à un rythme modéré. En 2015, 81 trésoreries (sur 2 513) devraient être regroupées, ainsi que six services des impôts des particuliers (sur 518) et neuf services des impôts des entreprises (sur 216). Un nombre supérieur de projets est à l'étude pour 2016.

La DGFîP suit à ce titre une dynamique de spécialisation des services, à travers la généralisation de la création de pôles patrimoniaux, la spécialisation hospitalière des trésoreries, et la réorganisation de la mission foncière dès 2016. Suite à la remise du rapport des inspections générales des finances et des affaires étrangères, le pilotage et l'organisation du réseau à l'étranger fait actuellement l'objet d'une réflexion.

Les évolutions du contexte institutionnel local nécessitent également une adaptation des services. La DGFîP doit prendre en compte la situation issue de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, et au niveau du réseau infra-départemental, des transferts de compétences retenus dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

La réduction du nombre de conseils régionaux conduira la direction à fermer les trésoreries spécialisées dédiées à leur gestion comptable et financière, à due concurrence du nombre de régions supprimées. Cette mission de gestion continuera d'être exercée par une trésorerie dédiée, dont les moyens auront été ajustés au nouveau périmètre, qui devrait être implantée au même endroit que le service financier du conseil régional.

Les transferts ou attributions de compétences au bénéfice des régions feront l'objet d'une réallocation des moyens des trésoreries au regard des transferts de comptes entre collectivités et conseils régionaux.

Le réseau de trésoreries de la DGFIP devrait également poursuivre en 2016 son adaptation aux évolutions de l'intercommunalité, afin d'ajuster le périmètre géographique de compétences des trésoreries sur celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont la taille minimale a été fixée à 15 000 habitants.

Au niveau des directions régionales des finances publiques, celles-ci devraient à terme accueillir l'implantation des missions régionales de l'État (contrôle budgétaire régional, politique immobilière de l'État et action économique). Le nombre d'emplois concernés s'élève à quelques dizaines au niveau national. Ces directions régionales devraient se situer au chef-lieu de la nouvelle région.

Le Rapporteur spécial salue les efforts de la DGFIP pour adapter son réseau aux spécificités du territoire, et rappelle la nécessité d'optimiser la gestion des ressources humaines dans un contexte budgétaire contraint. Néanmoins, cette réorganisation doit être menée avec soin. Les territoires ruraux risquent d'être fortement impactés par de telles mesures. La dématérialisation des procédures permet, certes, de gagner en productivité et de regrouper les services, mais elle nécessite du temps et un accompagnement de la population. Le Rapporteur spécial s'inquiète donc d'une reconfiguration trop brutale du réseau, qui ignorerait les besoins des territoires.

B. HORS TITRE 2, LA PRIORITÉ EST DONNÉE AUX PROJETS INFORMATIQUES

1. Des projets informatiques structurants

La DGFIP a fait de la modernisation de ses systèmes informatiques une priorité. En 2016, en plus des projets déjà mentionnés (ENSU, Timbre électronique, EDI-IR, etc.), plusieurs grands chantiers seront menés de front :

– Le projet « SIRHIUS », qui vise à la création d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) unique pour l'ensemble des directions des ministères financiers et du ministère des affaires étrangères et du développement international, devrait prendre le relais des systèmes existants de l'ensemble des partenaires ;

– Le projet « PAYSAGE » devrait permettre la sécurisation de la paye des fonctionnaires par la consolidation de l'application de paye actuelle (PAY) après la décision, confirmée le 10 mars 2014, de suspendre le volet système d'information Paye du programme de l'opérateur national de paye (ONP) ;

– Le projet *Mini one stop shop* (MOSS), qui consiste à développer une application de collecte et d'échange de déclarations et d'informations de paiement relatives à la TVA afférente à des services électroniques réalisés par des opérateurs communautaires et extra-communautaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/8/CE du 12 février 2008, afin de collecter la TVA dans le pays où le consommateur est établi (avant le 1er janvier 2015, cette taxe était due dans le pays d'établissement de l'opérateur) ;

– Le projet « PES » (protocole d'échanges sécurisés) de dématérialisation des pièces comptables des collectivités locales. La loi dite « NOTRe » rend en effet obligatoire la transmission sous forme dématérialisée des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes pour certaines collectivités et établissements publics. Cet enjeu est de taille : le potentiel total de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives est évalué à 627 millions de feuilles pour 76 518 organismes publics locaux, représentant 170 000 budgets.

La DGFIP poursuit également le chantier de la révision des valeurs locatives, s'agissant des locaux professionnels, mais également des locaux d'habitation.

2. De faibles économies potentielles en matière de frais d'affranchissement

En 2014, les frais d'affranchissement de la DGFIP se sont élevés à 202 millions d'euros. Ils constituent le second poste du budget de fonctionnement et d'investissement, après les loyers.

Ces frais correspondent à l'envoi de près de 360 millions de plis, envoyés lors des campagnes fiscales et les opérations de recouvrement des produits fiscaux et des produits des services publics locaux. Malgré les initiatives déjà prises, cette dépense n'a pu être diminuée que de 15 % entre 2011 et 2014.

En application des dispositions de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, une revue de dépenses a été conduite à propos de la maîtrise des frais d'affranchissement. Ce rapport, établi par le service de la stratégie, du pilotage et du budget, a été transmis au Rapporteur spécial au printemps 2015.

Les conclusions du rapport font apparaître de faibles économies potentielles. La dépense d'affranchissement pourrait, à l'horizon de cinq ou dix ans, être encore réduite de moitié, à environ 100 millions d'euros, si toutes les pistes évoquées étaient mises en œuvre.

Ce chiffre sera toutefois difficile à atteindre. Les économies potentielles sont en effet contraintes par plusieurs facteurs. Si la dématérialisation d'une grande partie des plis à destination des usagers permettrait d'alléger pour partie la charge de travail des agents, la nécessaire assistance des usagers aura un impact négatif sur ces gains de productivité, avec de possibles conséquences sur le taux de recouvrement également. Une option intermédiaire permettrait d'économiser environ 25 millions d'euros, soit près de 15 %, d'ici cinq ans.

Le Rapporteur spécial rappelle que si les recherches d'économies méritent être poursuivie en raison du contexte budgétaire actuel, celles-ci ne doivent pas se faire au prix d'une dégradation du service. Il recommande une approche prudente et progressive des économies d'affranchissement, afin de limiter les effets collatéraux. Cette réforme doit de plus être effectuée en cohérence avec celle du prélèvement à la source.

2^{ÈME} PARTIE : LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

I. L'ACTION DES DOUANES EN 2015 ET LES ENJEUX POUR 2016

A. DE BONS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET TRAFICS

1. Les résultats

a. La lutte contre la fraude

Depuis trois ans, l'action des services douaniers est orientée prioritairement sur les enjeux significatifs liés à la fraude financière et fiscale. Le montant des droits et taxes redressés en matière de fraude financière et fiscale est en constante progression depuis 2011 (+ 26 % au total général).

DROITS REDRESSÉS EN MATIÈRE DE TVA

(en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 | <i>Variation 2013-2014</i> |
|---|-------|-------|--------------------------------|
| TVA à l'import (hors produits pétroliers) | 155,4 | 143,9 | - 7,4 % |
| TVA sur les produits pétroliers | 8,5 | 42,2 | + 396,5 % |
| Total TVA | 163,9 | 186,1 | + 13,5 % |
| Total des droits redressés | 322,7 | 357,0 | + 10,6 % |
| <i>Cible fixée à la DGDDI</i> | 315,0 | 320,0 | + 1,6 % |

Source : DGDDI

Cette amélioration de la performance est consécutive à la mise en œuvre des priorités opérationnelles de contrôle définies au niveau national, parmi lesquelles figurent le contrôle de la fiscalité énergétique, le contrôle du dispositif fiscal qui exonère de TVA les importations de biens qui font l'objet d'une livraison intracommunautaire consécutive à l'importation (régime douanier 42) et le contrôle des entrepositaires agréés de produits alcooliques. Le Rapporteur spécial se réjouit de ces bons résultats.

Les résultats de la DGDDI en matière de lutte contre la fraude financière et fiscale en 2014 sont détaillés dans le tableau suivant.

RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE
FINANCIÈRE ET FISCALE EN 2014

(en euros)

| Taxes | 2014 |
|---|--------------------|
| Contributions indirectes | 70 006 081 |
| Alcools et boissons | 59 653 190 |
| Autres CI | 53 819 |
| Céréales, oléagineux, farines | 710 610 |
| Garantie | 2 199 |
| Jeux et spectacles | 8 109 345 |
| Tabacs | 1 476 918 |
| Divers droits et taxes | 22 413 386 |
| Autres droits et taxes | 1 169 412 |
| DAFN | 638 067 |
| Droits de ports | 1 073 999 |
| Octroi de mer | 10 502 964 |
| TGAP | 6 184 473 |
| TSVR | 2 844 470 |
| Énergie (dont TVA) | 69 430 384 |
| Autres taxes énergétiques | 4 298 813 |
| TIC Pétrole | 22 976 443 |
| Droits de douane et assimilés (dont TVA) | 51 119 060 |
| Autres assimilés dédouanement | 4 518 076 |
| Droits antidumping et compensateurs | 7 598 270 |
| Droits de douane | 39 002 714 |
| Total général (dont TVA) : | 356 909 868 |

Source : DGDDI

L'analyse par catégorie et par année des saisies de contrefaçons montre certaines variations notables. Si les catégories des produits divers ont été, en 2012 et 2013, les plus représentées, en 2014, les médicaments deviennent les premiers produits saisis, avant les produits divers et les vêtements et accessoires. La variation la plus importante en nombre d'articles saisis concerne les médicaments : leur quantité double presque entre 2013 et 2014. La part des jouets et jeux dans les produits saisis continue de diminuer alors que la part des produits de soins corporels dans les marchandises saisis a plus que doublé entre 2012 et 2014, impliquant des risques élevés pour la santé des consommateurs.

La recherche de produits contrefaits dangereux pour la santé (médicaments, aliments) et la sécurité des consommateurs devra être privilégiée en 2016.

SAISIES DE CONTREFAÇONS

(en nombre d'articles)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Vêtements et accessoires | 1 129 041 | 1 075 913 | 1 590 320 | + 47,8 % |
| Médicaments | 95 300 | 1 354 705 | 2 580 793 | + 90,5 % |
| Denrées alimentaires et boissons alcoolisées | 2 814 | 261 570 | 266 764 | + 2,0 % |
| Équipement électrique, électronique et informatique | 121 655 | 98 515 | 268 626 | + 172,7 % |
| Chaussures dont éléments et accessoires | 279 691 | 369 157 | 284 630 | - 22,9 % |
| Téléphones mobiles dont éléments et accessoires techniques | 145 428 | 293 190 | 329 614 | + 12,4 % |
| Jouets, jeux (dont consoles de jeux électroniques) et articles de sport | 501 972 | 350 083 | 331 328 | - 5,4 % |
| Produits de soin corporels | 212 130 | 171 712 | 511 992 | + 198,2 % |
| CD, DVD, cassettes, cassettes de jeu | 100 226 | 73 542 | 56 331 | - 23,4 % |
| Accessoires personnels | 787 810 | 445 089 | 597 614 | + 34,3 % |
| Autres | 1 190 543 | 3 144 823 | 1 947 669 | - 38,1 % |
| Total | 4 566 610 | 7 640 699 | 8 765 947 | 14,7 % |

Source : DGDDI

Au titre de l'année 2014, la quantité totale de produits stupéfiants interceptés par les services douaniers est en nette augmentation et engendre une hausse significative de la valeur des stupéfiants appréhendés, s'établissant ainsi à 658 millions d'euros (+ 22,8 % entre 2013 et 2014). Tous produits confondus, la quantité totale de produits stupéfiants saisis atteint 198 tonnes en 2014, ce qui constitue un record historique.

La plus forte augmentation concerne le cannabis. Le volume total de cannabis appréhendé en 2014 révèle une hausse exceptionnelle des saisies par rapport à 2013, année qui enregistrait déjà des saisies records (+ 261 % pour l'année 2013 et + 82,5 % en 2014). Ce résultat a été atteint grâce, notamment, à neuf affaires marquantes enregistrant un total de près de 6 tonnes et six affaires intégrées au titre de la coopération internationale, représentant un total de 129 tonnes de résine.

PRODUITS STUPEFIANTS

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|---|------------|------------|------------|------------------------|
| Cannabis | 48 | 173 | 317 | + 83,2 % |
| Cocaïne | 186 | 293 | 269 | - 8,2 % |
| Khat | 5 | 49 | 33 | - 32,7 % |
| Héroïne | 7 | 9 | 15 | + 66,7 % |
| Autres (amphétamines, psychotropes, etc.) | 10 | 13 | 24 | + 84,6 % |
| Total | 256 | 536 | 658 | + 22,8 % |

Source : DGDDI

Les quantités de tabac saisies par la Douane restent à des niveaux très élevés, malgré un léger fléchissement en 2014. Cette baisse des quantités saisies entre 2013 et 2014 est toutefois à relativiser, dans la mesure où elle s'accompagne d'une hausse de 10,6 % du nombre de constatations effectuées.

Sur le seul premier semestre 2015, 507 tonnes de tabac ont été interceptées, contre 423 sur l'ensemble de l'année 2014. Ces niveaux élevés s'expliquent en partie par deux mesures, prises pour lutter contre le « trafic fourmi » : la circulaire du 3 septembre 2014 abaisse de dix à quatre cartouches le seuil de contrôle au sein de l'Union européenne, et l'interdiction d'achat de tabac à distance (sur internet), quelle que soit la quantité ou la provenance, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Un protocole de coopération entre la Douane et les opérateurs de fret devrait être conclu prochainement. Il comprendra des mesures de ciblage des expéditeurs de tabac. **Le Rapporteur spécial se félicite de ces mesures, qui renforcent l'efficacité des contrôles douaniers.**

TABACS ET CIGARETTES DE CONTREBANDE SAISIS

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| Tabacs | 14 | 19 | 16 | - 15,8 % |
| Cigarettes | 66 | 70 | 76 | + 8,6 % |
| Cigares | 0,2 | 0,4 | 0,4 | - |
| Total | 80 | 90 | 92 | + 2,2 % |

Source : DGDDI

Les contrôles en matière de protection du consommateur portent sur le contrôle des produits industriels, des produits de santé et les produits soumis à réglementation sanitaire et phytopharmaceutique. Après une progression globale de 16,2 % en 2013, les résultats contentieux dans ce domaine se maintiennent à un haut niveau (7 213 infractions relevées).

La Douane a procédé à environ 6 300 contrôles sur les produits industriels soumis à réglementation technique (sécurité électrique, jouets, puériculture, équipement de protection individuelle, produits de la construction, etc.). Ces actions ont permis la constatation de 1 755 contentieux représentant environ 14,8 millions d'articles non conformes.

Les contentieux sanitaires sont essentiellement réalisés dans le cadre des contrôles sur les bagages des voyageurs et ceux sur les produits de santé dans les contrôles sur le fret express et sur le fret postal. Les contentieux phytopharmaceutiques sont en grande majorité réalisés dans les départements d'outre-mer.

PROTECTION DU CONSOMMATEUR

(en nombre de contentieux)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|--|-------|-------|-------|------------------------|
| Nombre de contentieux protection du consommateur | 6 122 | 7 113 | 7 213 | + 1,4 % |

Source : DGDDI

En 2016, dans la note de cadrage unique, la DGDDI a décidé de mettre l'accent les thématiques suivantes :

– **la lutte contre la fraude fiscale** : consolidation de certains axes de contrôle déjà identifiés comme prioritaires (sous-facturation, exonération de TVA dans le cadre du régime douanier 42, fiscalité énergétique et contributions indirectes), mise en œuvre une action nouvelle dans les vecteurs du fret express et du fret postal en réponse au développement de la fraude fiscale dans le commerce en ligne (fraude aux droits de douane et à la TVA sur internet) ;

– **le contrôle des produits dangereux pour le consommateur et l'environnement** : cette action visera plus spécifiquement, à l'importation, les contrôles de conformité des produits industriels, les contrôles menés en 2014 sur ce type de produits ayant mis en lumière une augmentation du taux de dangerosité des produits contrôlés. À l'exportation, il s'agira d'améliorer la lutte contre les trafics de déchets (création d'une présomption simple de transfert illégal de déchet) ;

– **la lutte contre les trafics d'armes et la lutte contre le terrorisme**, les attentats du mois de janvier 2015 ayant mis à jour l'existence de liens entre fraudes douanières et financement du terrorisme ;

– **le plan littoral**, créé en 2006 afin d'améliorer le recueil et le traitement du renseignement maritime ;

– **la lutte contre le blanchiment de capitaux** : une instruction financière a été diffusée au début de l'année 2015 pour fixer le cadre et les processus en cas de découverte, par les services de la surveillance, lors des contrôles à la circulation, d'espèces, titres et valeurs faisant l'objet d'un manquement à l'obligation déclarative ou d'un blanchiment douanier (article 465 et 415 du code des douanes). Cette instruction érige les fraudes financières au rang de 4^{ème} pilier de la lutte contre la fraude douanière, lui assurant un caractère de priorité forte.

b. La mission fiscale de la douane

Les recettes fiscales recouvrées par la Douane sont en augmentation depuis 2012, comme l'indique le tableau ci-contre.

RECETTES FISCALES DE LA DOUANE

(en millions d'euros)

| | Recettes fiscales en 2012 | Recettes fiscales en 2013 | Recettes fiscales en 2014 | Recettes fiscales en 2015 (du 1 ^{er} janvier au 30 juin) | Estimation du coût de recouvrement ⁽¹⁾ (ETP/Coût de gestion) | Bénéficiaires |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---|---|-------------------------------|
| Fiscalité énergétique | 36 056,2 | 36 799,2 | 36 460,8 | 17 964,8 | | |
| Dont TIC Pétrole | 24 561,7 | 24 743,8 | 24 882,0 | 12 835,4 | 311 | État, régions et départements |
| Dont TVA sur les pétroles | 11 146,4 | 11 706,7 | 11 277,4 | 4 730,7 | | État |
| Dont TICGN (taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel) | 265,3 | 260,2 | 231,9 | 353,5 | 41 | État |
| Dont TIC fourniture d'électricité | 61,9 | 62,0 | 61,3 | 32,1 | 19 | État |
| Dont TIC houilles, lignites et cokes | 7,56 | 8,3 | 8,4 | 8,0 | 6 | État |
| TVA à l'importation, droits de douane et assimilés | 13 860,7 | 13 468,9 | 14 354,0 | 7 279,3 | | |
| Dont TVA à l'importation | 10 853,4 | 10 525,1 | 11 214,0 | 5 658,0 | 1 638 | État |
| Dont droits de douane et assimilés | 1 952,4 | 1 864,7 | 1 962,4 | 1 055,8 | | UE |
| Dont octroi de mer | 1 055,0 | 1 079,1 | 1 177,6 | 565,5 | 68 | DOM |
| Fiscalité sur les tabacs | 11 825,8 | 11 816,9 | 11 917,5 | 5 444,4 | | ASSO |
| Dont droits de consommation sur les tabacs | 11 471,0 | 11 464,4 | 11 565,1 | 5 271,4 | 47 | ASSO |
| Dont redevances diverses | 354,8 | 352,5 | 352,3 | 173,1 | | ASSO |
| Fiscalité sur les boissons et les alcools | 3 830,7 | 4 265,3 | 4 512,7 | 2 167,5 | | |
| Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools | 3361,1 | 3 754,4 | 3 980,7 | 1 912,8 | 418 | ASSO |

| | Recettes fiscales en 2012 | Recettes fiscales en 2013 | Recettes fiscales en 2014 | Recettes fiscales en 2015 (du 1 ^{er} janvier au 30 juin) | Estimation du coût de recouvrement ⁽¹⁾ (ETP/Coût de gestion) | Bénéficiaires |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---|---|------------------------------------|
| Dont droits de circulation sur les vins | 122,2 | 120,9 | 121,9 | 56,3 | 418 | ASSO |
| Dont surtaxe sur les eaux minérales | 20,1 | 20,2 | 20,6 | 10,6 | | ASSO |
| Dont taxe Premix | 2,3 | 0,7 | 1,4 | 0,40 | | ASSO |
| Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants | 58,4 | 60,3 | 57,7 | 28,8 | | ASSO |
| Dont cotisations sur les boissons sucrées | 265,1 | 306,4 | 307,7 | 156,2 | | ASSO |
| Fiscalité environnementale | 732,6 | 740,4 | 772,0 | 262,0 | | |
| TGAP | 732,6 | 740,4 | 772,0 | 262,0 | 60 | État et ADEME |
| Fiscalité sur les transports | 682,7 | 697,8 | 707,3 | 372,3 | | |
| Dont droits de ports | 466,5 | 483,2 | 491,5 | 246,4 | 36 | État, régions, départements et EPA |
| Dont TSVR | 170,7 | 167,9 | 168,0 | 82,9 | 192 | État |
| Dont DAFN | 45,6 | 46,6 | 47,8 | 43,0 | 85 | État et conservatoire du littoral |
| Fiscalités diverses | 391,3 | 418,1 | 299,5 | 156, | | |
| Dont taxes sur les farines et les céréales | 86,3 | 88,5 | 91,5 | 41,7 | 33 | ASSO |
| Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements | 33,0 | 32,6 | 31,5 | 2,9 | 72 | État |
| Dont divers (produits à ventiler) | 272,0 | 297,0 | 176,6 | 112,1 | 70 | |
| Total général | 67 945,8 | 67 956,5 | 69 055,5 | 33 671,3 | 3 096 | |

⁽¹⁾ La DGDDI effectue une enquête interne permettant de déterminer de façon détaillée la répartition de l'activité fiscale et douanière (assiette, gestion, contrôle et recouvrement). Cette enquête complexe est réalisée tous les deux ans. En conséquence, les données concernant l'estimation du coût de recouvrement figurant dans le tableau datent de l'année 2013. Une enquête sera effectuée au titre de l'année 2015 d'ici la fin du présent exercice. Il est prévu d'annualiser cette enquête à compter de 2016.

Source : DGDDI

2. La priorité est donnée à l'amélioration des méthodes douanières

Afin d'améliorer l'efficacité de son dispositif, la DGDDI a développé de nouvelles méthodes de détection des fraudes et des trafics, fondées sur l'analyse des risques et le ciblage des opérations les plus importantes. Ces techniques lui permettent de concentrer les moyens dont elles disposent sur les infractions significatives.

Ces évolutions passent par la professionnalisation des services et l'optimisation de son organisation, à travers la création d'un service national dédié à la structuration des méthodes, le service d'analyse de risque et de ciblage. Les analyses produites par ce service seront ensuite mises en œuvre au niveau local. Afin d'automatiser et de systématiser l'analyse de grandes quantités de données, elle investira en 2016 dans un projet de « data mining ». Elle participe enfin au projet « Passenger name record » (PNR), qui permettra de sécuriser les flux aériens.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces avancées, qui constituent des progrès indéniables, et permettent d'optimiser les moyens disponibles. Toutefois, la montée en puissance des techniques d'analyse des risques et de ciblage ne doit pas faire oublier que la capacité d'action de la douane, et ainsi l'efficacité de son action dans la lutte contre les fraudes et les trafics, réside également dans son dispositif physique d'intervention.

a. La modernisation des méthodes

La création du service d'analyse de risque et ciblage (SARC) et des centres opérationnels douaniers terrestres (CODT) vise à favoriser l'émergence d'une politique de contrôle intégrée.

Le SARC sera notamment chargé de produire l'intégralité des analyses de risques et des études à vocation opérationnelle portant sur l'avant-dédouanement, le dédouanement et la fiscalité, et d'intégrer les profils de cibrages communautaires et nationaux dans l'outil logiciel « Risk management system ». Les contrôles en matière de dédouanement et d'enquêtes fiscales pourront ensuite être orientés, en fonction des risques.

Des facteurs de risque locaux pourront être ajoutés par les bureaux de douane. Les cellules régionales de programmation des contrôles (ou CRPC, successeurs des cellules régionales d'orientation des contrôles, ou CROC) se concentreront sur la coordination régionale des contrôles.

Le SARC, service à compétence nationale, devrait ainsi permettre de professionnaliser la fonction d'analyse et de ciblage. Il sera présenté à l'examen d'un comité technique de réseau en fin d'année.

Afin de s'adapter à la fraude de plus en plus volatile et pour permettre aux unités de surveillance de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs tactiques de contrôle des flux routiers, plusieurs centres opérationnels douaniers terrestres (CODT) seront créés.

À l'issue de l'expérimentation menée au sein de la direction interrégionale à Bordeaux en 2014, il a été décidé de pérenniser le dispositif. À terme, cinq autres CODT seront implantés pour couvrir l'ensemble du territoire métropolitain dans les directions interrégionales de Lille, Lyon, Marseille, Metz et Paris.

Ces centres auront pour mission de soutenir l'action des équipes de contrôle en temps réel, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, au niveau logistique et juridique, et de partager l'information disponible. Ils délivreront également les consignes à suivre aux équipes, dans des situations définies (plans d'alerte, attentat, interception de cibles, etc.).

Enfin, afin de répondre à la disparition des points fixes permettant les contrôles, la douane s'est engagée au déploiement de lecteurs automatiques de plaque d'immatriculation (LAPI) qui permettent d'automatiser la détection des véhicules placés sous surveillance. Les données signalétiques d'immatriculation des véhicules capturées par les systèmes automatisés sont traitées aux fins de comparaison avec le FOVeS (fichier des objets et des véhicules signalés) et le SIS (système d'information Schengen). La Douane possède actuellement 22 lecteurs fixes opérationnels, et 46 autres portiques sont en cours de déploiement.

b. Le projet « Passenger name record »

Le projet « Passenger name record » (PNR) vise à donner un cadre juridique européen et à harmoniser les modalités de communication aux autorités compétentes, par les compagnies aériennes, des données de réservation et d'embarquement contenues dans les dossiers passagers. Les communications seront effectuées à des fins de prévention, de détection, d'investigation et de poursuite des infractions criminelles et des menaces terroristes.

Le projet de directive de la Commission européenne prévoit l'obligation, pour les compagnies aériennes et les transporteurs aériens, de fournir aux États membres, préalablement au départ du vol, les données de réservation et d'embarquement contenues dans le dossier de voyage de chaque passager empruntant un vol international à destination ou en provenance de l'Union Européenne, en vue de prévenir et détecter les menaces terroristes et les formes graves de criminalité.

Dès juillet 2011, le Premier ministre a décidé de la création d'une mission interministérielle chargée de mettre en œuvre le projet PNR en France. Deux postes ont été redéployés au sein de la DGDDI afin d'assurer le suivi du projet.

La Douane a été désignée pouvoir adjudicateur pour la mise en œuvre du projet. Elle a passé le marché de conception réalisation du système API-PNR au nom des quatre ministères concernés par le projet (Intérieur, Défense, Transports et Finances). Elle gère, par ailleurs, les fonds inhérents au projet, dont la subvention de 17,8 millions d'euros octroyée par la Commission européenne pour la mise en œuvre du projet français, et versée sur le programme 302.

Le système API-PNR France prévoit la constitution d'une plate-forme métier (l'unité d'information passagers – UIP) qui recevra, stockera et exploitera les données PNR. **Ce service sera hébergé par la Douane sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy. Il aura pour fonction d'interroger la base de données et d'en analyser, dans tous les aéroports français ouverts au trafic international et communautaire, les résultats avant de les transmettre aux services répressifs chargés des contrôles.**

Ce service a débuté le 21 septembre 2015, pour une montée en charge progressive au cours des années suivantes. Il comprendra à terme plus de 70 agents et sera composé de représentants des services nationaux en charge de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, parmi lesquels 22 agents des douanes (15 postes pour l'année 2016) qui exerceront leurs fonctions dans ce service ouvert en continu. **Le Rapporteur spécial se réjouit de l'avancée de ce projet, qui permettra de sécuriser l'espace européen face à la menace terroriste.**

3. La diminution des moyens affecte l'accomplissement des missions régaliennes

a. L'action de l'État en mer

Le principe de la mise en commun des moyens de l'État en mer (AEM) correspond à un objectif de bonne gestion des moyens navals et aériens. Leur mise en œuvre est coordonnée par les préfets maritimes sur les trois façades métropolitaines et par les délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer, assisté du commandant de zone maritime en outre-mer.

La DGDDI met en œuvre l'ensemble des missions de l'action de l'AEM, qui sont regroupées en dix activités. Parmi celles-ci, la lutte contre les activités illicites est décomposée en quatre missions : la lutte contre la contrebande maritime des marchandises prohibées ou fortement taxées ; la lutte contre le trafic des produits stupéfiants ; la lutte contre les trafics d'armes, et enfin, la lutte contre l'immigration illégale par la voie maritime.

Des moyens humains importants sont mobilisés, avec plus de 700 agents spécialistes qui effectuent les missions en mer (144 agents aériens, 540 marins embarqués et 20 marins non embarqués). À ces personnels s'ajoutent les agents qui participent indirectement et ponctuellement à ces missions.

La douane gère de plus un parc aéro-naval relativement important. Fin 2014, elle disposait des moyens suivants :

MOYENS MATÉRIELS

| | | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------|------------------------------------|-------|-------|
| Parc terrestre | Véhicules | 2 710 | 2 676 |
| | Motos | 449 | 466 |
| Flottes navales et aériennes | Patrouilleurs garde-côtes | 2 | 2 |
| | Vedettes garde-côtes | 19 | 18 |
| | Vedette de surveillance rapprochée | 17 | 17 |
| | Bateaux-école | 3 | 3 |
| | Avions biturbines | 17 | 18 |
| | Avions monomoteur | 2 | 2 |
| | Hélicoptères | 9 | 9 |
| Matériels de détection | Scanners fixes | 1 | 1 |
| | Scanners mobiles | 5 | 4 |
| | Appareils à rayons X | 67 | 82 |
| | Densimètres | 150 | 150 |
| | Analyseurs de particules | 26 | 26 |
| | Radiamètres | 47 | 47 |

Source : DGDDI – Résultats 2014

Ces moyens matériels sont progressivement remplacés. En 2015, un troisième patrouilleur hauturier, le *Jean-François Deniau*, a été livré et devrait être opérationnel au troisième semestre. Le Rapporteur spécial, qui a assisté à son inauguration, se félicite de cette acquisition, qui permettra d’assurer l’action de l’État en mer et de sécuriser la façade Méditerranée.

La situation matérielle des douanes reste néanmoins très difficile. Le renouvellement du parc des vedettes garde-côtes semi-hauturières, acquises dans les années 1980, et arrivant à période de réforme technique, est lent, et fait l’objet de reports réguliers. Ainsi, le dispositif initial de douze avions F-406 sera progressivement remplacé par un dispositif calibré initialement à huit avions Beechcraft multi-missions, et ramené à sept en raison des contraintes budgétaires. Ce recul entrainera sans doute des difficultés opérationnelles.

De plus, le non-remplacement de la flotte occasionne des coûts importants. Le maintien d’unités vieillissantes induit en effet des coûts de maintenance en augmentation ces dernières années, et ne permet pas une disponibilité opérationnelle optimale.

Pour l'année 2014, les réponses aux questionnaires budgétaires transmises au Rapporteur spécial font état de coûts de maintenance atteignant 29,9 millions d'euros, dont :

- 4,6 millions d'euros pour les équipements navals ;
- 13,7 millions d'euros pour les équipements aériens ;
- 1,6 million d'euros pour les équipements terrestres.

Ces éléments affectent fortement les résultats. Depuis 2012, une tendance générale à la baisse des contrôles des navires sur les façades métropolitaines est visible.

ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES 4 DIRECTION RÉGIONALE GARDE-CÔTES

(en nombre de navires contrôlés)

| Direction régionale garde-côtes (DRGC) | 2012 | 2013 | 2014 | Variation 2013-2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Antilles | 717 | 916 | 1 024 | + 11,8 % |
| Marseille | 3 809 | 3 089 | 2 765 | - 10,5 % |
| Nantes | 2 357 | 2 431 | 2 264 | - 6,9 % |
| Rouen | 904 | 861 | 651 | - 24,4 % |
| Total | 7 787 | 7 297 | 6 704 | - 8,1 % |

Source : DGDDI

En Manche-mer-du-Nord, l'indisponibilité des moyens, et notamment celle de la brigade de surveillance nautique de Granville durant le premier semestre 2014, explique une part importante de cette diminution. Sur la façade méditerranéenne, la baisse se confirme depuis deux ans et, pour l'année écoulée, la baisse est en grande partie liée à la réforme de la façade, qui a induit une forte diminution de l'activité de certaines unités en cours de transformation ou de fermeture.

Malgré une augmentation significative en 2013 et 2014, le taux d'utilisation opérationnelle des moyens navals et aériens, qui constitue l'indicateur 3.3 présenté dans le projet annuel de performances 2016, semble désormais plafonner. Il s'établissait à 85 % en 2013 et 92 % en 2014, devrait atteindre 90 % en 2015. Pour 2016 et 2017, des taux de 91 % et 92 %, respectivement, sont attendus.

La DGDDI précise néanmoins que la baisse du nombre de contrôles n'a pas entraîné une diminution du nombre des contentieux, le ciblage contribuant au renforcement des résultats de la Douane. De plus, ces contrôles portent sur certaines catégories de navires dont les spécificités induisent une augmentation significative des temps dédiés au contrôle (navires de commerce, visites sous-coque).

Le Rapporteur spécial déplore le manque de moyens matériels dont dispose la Douane dans l'accomplissement de ses missions. Les progrès du ciblage et des méthodes d'analyse de risque lui ont permis d'atteindre de bons résultats dans un contexte difficile, et le Rapporteur spécial reconnaît l'apport significatif que constituent ces nouveaux outils. Néanmoins, la dégradation progressive du parc aéronaval, combinée à la baisse des effectifs, risque, à long terme, d'affaiblir la capacité de réaction de la douane.

Cette évolution ne s'observe pas uniquement au niveau de l'action de l'État en mer. Entre 2012 et 2016, l'action n° 03 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* accuse les plus fortes baisses d'effectifs (– 30,5 %, à 1 437 ETPT en 2016).

Le contrôle des points de passage aux frontières est ainsi rendu plus difficile et si, dans un contexte de fortes augmentations des migrations, de tels contrôles venaient à être rétablis, les moyens actuels de la douane seraient sans doute trop limités pour assurer une régulation efficace des flux de personnes.

b. La cyber-surveillance

Le service « Cyberdouane » a été créé au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), afin de recueillir les informations relatives à la fraude sur Internet et de les transmettre, après enrichissement, à un service répressif qui sera chargé de finaliser les investigations. L'objectif est d'identifier les personnes physiques ou morales sur le territoire national qui se dissimulent derrière des pseudonymes sur les sites de ventes, les forums, les blogs et les réseaux sociaux.

« Cyberdouane » est compétent dans tous les secteurs intéressant l'action de la douane (trafics de contrefaçons, de stupéfiants, de cigarettes, d'armes, de médicaments, d'espèces protégées, d'œuvres d'art notamment).

Ce service dispose de pouvoirs juridiques adaptés. Il peut notamment avoir recours au dispositif du « coup d'achat » (art. 67 *bis* 1 du code des douanes), qui lui permet d'acquérir des produits stupéfiants et des contrefaçons ou de mettre à disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens juridiques, financiers ou matériels, dans le but d'identifier les auteurs et de procéder à des saisies.

Les moyens du service restent très faibles. Celui-ci n'est en effet constitué que de dix analystes en cybercriminalité. Ils sont recrutés pour leurs connaissances informatiques et leur expérience douanière, et leurs profils sont variés.

Les résultats de « Cyberdouane » sont honorables. Face à l'enjeu colossal que représente lutte contre les trafics sur internet (développement du « darknet », des monnaies virtuelles, etc.), le Rapporteur spécial déplore le manque de moyens accordés à la lutte contre la cybercriminalité.

B. UNE ACTION AMBITIEUSE EN FAVEUR DES ENTREPRISES

La Douane a également pour objectifs le soutien à la compétitivité des entreprises et le renforcement de l'attractivité du territoire. Son action en faveur de la fluidification et de la sécurisation des chaînes logistiques a ainsi permis à la France d'atteindre le dixième rang (sur 186 pays) au sein du classement « Doing business » de la Banque mondiale, dans la catégorie « commerce transfrontalier » en 2015.

1. Le développement de la mission économique de la douane

La dématérialisation des formalités administratives constitue une priorité de l'action de la douane. Les formalités exigibles lors d'une opération d'importation ou d'exportation se traduisent par 28 millions de formulaires annuels remplis ou déposés, dont 18 millions de documents administratifs, et 10 millions de documents commerciaux.

La DGDDI a mis en place plusieurs outils permettant aux entreprises d'effectuer les différentes formalités de manière automatisée, qui ont permis une progression de la dématérialisation.

RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE DÉMATÉRIALISATION

| Métiers | Dématérialisation | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Déclarations en douane via le système DELT@ | Nombre de déclarations | 8 828 172 | 8 992 767 | 9 093 786 |
| | Indice de dématérialisation | 84 % | 85 % | 86 % |
| Renseignements tarifaires contraignants (RTC) via le système SOPRANO | Nombre de demandes de RTC | 6 340 | 5 851 | 8 290 |
| | Indice de dématérialisation | 68 % | 65 % | 83 % |
| Document d'accompagnement électronique (DAE et DSA émis par la France) via le système GAMMA@ | Nombre de déclarations | 1 440 000 | 1 860 000 | 2 120 000 |
| | Indice de dématérialisation | 20,05 % | 28,94 % | — |
| Procédures dématérialisées concernant les entreprises vitivinicoles | Nombre de déclarations | 80 338 | 85 035 | 172 350 |
| | Indice de dématérialisation | 46 % | 51 % | 57 % |
| ISOPE (déclaration, liquidation d'office, liquidation supplémentaire) via le système PRODOUANE | Nombre de déclarations | 84 217 | 83 332 | 84 520 |
| | Indice de dématérialisation | 100 % | 100 % | 100 % |
| Bordereau vente à l'Export (BVE) via le système PABLO | Nombre de déclarations | 1 681 934 | 1 925 229 | 4 127 144 |
| | Indice de dématérialisation | 25 % | 25 % | 98 % |
| Télé règlement et télépaiement par carte bancaire | Nombre de transactions | n.c. | 141 906 | n.c. |
| | Indice de dématérialisation | n.c. | 7 % | n.c. |

Source : DGDDI

En 2015, la DGDDI a poursuivi plusieurs chantiers afin de simplifier les démarches des entreprises, en accord avec la mise en œuvre du projet stratégique de la douane à l’horizon de 2018, ainsi qu’avec les engagements pris par le Président de la République lors du conseil stratégique de l’attractivité du 17 février 2014. Parmi ces chantiers figurent le développement du service des grands comptes et la mise en place du guichet unique national.

Le service des grands comptes (SGC), dont la montée en charge est prévue jusqu’en 2018, aura vocation à constituer l’interlocuteur unique des grandes entreprises et de certaines entreprises de taille intermédiaire (environ 60 groupes, soit 300 entreprises). Il permettra de leur garantir des procédures rapides et efficaces ainsi qu’un traitement homogène au niveau national des demandes et de la charge déclarative afférente à leurs opérations. Ce nouveau service spécialisé à compétence nationale, rattaché à une direction interrégionale pour sa gestion, exercera deux types de missions.

– **Une mission de conseil** : il apportera une analyse personnalisée de la situation de chaque groupe et recherchera des procédures adaptées afin d’optimiser leurs schémas fiscal, douanier et logistique. Cette mission sera exercée par une structure centrale, qui sera créée début 2016 et prendra le relais de la mission grandes entreprises, qui a vocation à disparaître ;

– **Une mission de bureau de douane** : il centralisera la prise en charge de toutes les autorisations et formalités douanières, en prescrivant des contrôles à effectuer par les bureaux de proximité et en assurant les contrôles *ex-post* de premier niveau (contrôles essentiellement documentaires sur les déclarations traitées, sur une période n’excédant pas quatre mois après le dédouanement). Cette mission relèvera de quatre centres d’expertise, répartis par secteur d’activité : aéronautique et défense à Toulouse ; automobile et véhicules industriels à Rouen ; électronique, énergie, chimie et pharmacie à l’Isle d’Abeau (Isère) ; grande distribution, industrie, luxe et agro-alimentaire à Nantes. Cette mission pourra être effectivement mise en œuvre dès le début de l’année 2017 ;

En imposant à terme la notion d’interlocuteur unique, la création de ce service simplifiera les relations des grands opérateurs du commerce international avec la Douane et clarifiera la répartition des missions entre cette structure et les autres services douaniers (bureaux de douane, pôles d’action économique par exemple). Il provoquera une centralisation du dédouanement, en cohérence avec le schéma de dédouanement centralisé prévu par le Code des douanes de l’Union européenne qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2016.

La DGDDI pilote également le projet interministériel de guichet unique national du dédouanement (GUN). En effet, lors de l’accomplissement des formalités de dédouanement, les documents d’accompagnement ne sont plus exigés. Les services douaniers les vérifient sur la base d’une analyse de risque. Toutefois, lors du dédouanement des marchandises, cette facilité ne peut pas être accordée aux « documents d’ordre public » (DOP) qui constituent des autorisations d’importer ou d’exporter et posent des restrictions au commerce international.

La DGDDI a ainsi recensé 34 documents d'ordre public délivrés par quinze administrations et établissements publics. La présentation de ces autorisations, actuellement au format papier, est génératrice de coût tant pour les entreprises que pour l'administration.

Le guichet unique national (GUN) vise à dématérialiser le contrôle de ces documents lors de l'accomplissement des formalités douanières d'importation et d'exportation, et à procéder à leur visa électronique. La DGDDI a développé une architecture fonctionnelle et technique générique pouvant être paramétrée en fonction des besoins réglementaires.

En 2015, elle a expérimenté avec les opérateurs la mise en place de trois liaisons informatiques entre DELT@ et les bases du ministère de l'écologie, de France AgriMer, et du groupement national interprofessionnel des semences.

Trois nouveaux partenaires intégreront le projet de guichet unique national en 2016 : l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture, et le ministère de la défense. Deux autres chantiers devraient être engagés avec le ministère de l'intérieur, afin de dématérialiser les formalités applicables à l'exportation de véhicules et de biens à double usage.

La DGDDI poursuit également ses travaux relatifs au développement de deux moyens de paiement à distance, le télépaiement et le télépaiement par carte bancaire, dans la perspective d'offrir aux opérateurs davantage de services dématérialisés leur permettant d'alléger leurs coûts de trésorerie, et de sécuriser les perceptions, afin de diminuer les coûts de gestion pour l'État.

Les systèmes informatiques font l'objet d'améliorations constantes : développement de l'application de dédouanement en ligne du fret express à l'export (DELT@ X) en matière de commerce international ; projet de dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles en matière de contributions indirectes, poursuite de la modernisation du casier viticole informatisé et du téléservice de gestion de la taxe générale sur les activités polluantes dans le domaine de la fiscalité.

Enfin, la mise en œuvre, au mois de janvier 2015, du dispositif d'autoliquidation de la TVA à l'importation au bénéfice des entreprises titulaires d'une procédure de dédouanement unique, fluidifie la circulation des marchandises et constitue un facteur d'attractivité des plateformes situées en France.

2. La mise en place du code des douanes de l'Union européenne

En 2016, la DGDDI verra son action envers les entreprises orientée vers la mise en œuvre du code des douanes de l'Union européenne.

Le code des douanes de l'Union et ses dispositions d'application, les actes délégués (AD) et actes d'exécution (AE), entreront en application le 1^{er} mai 2016.

Le code s'inscrit dans le cadre de la modernisation du dédouanement et prévoit plusieurs évolutions qui influenceront l'organisation des douanes européennes :

– la dématérialisation des échanges et du stockage d'informations entre les opérateurs économiques et les autorités ;

– la valorisation du statut d'opérateur économique agréé (OEA) qui obtient de nouveaux avantages en matière de dédouanement, de contrôle et de garanties à fournir ;

– le dédouanement centralisé national et communautaire ;

– l'auto-évaluation : un opérateur certifié OEA pourra, sous autorisation, réaliser certaines opérations douanières, telles que la détermination du montant des droits exigibles à l'importation et à l'exportation, ou la réalisation des contrôles de conformité avec certaines prohibitions et restrictions sous surveillance douanière ;

– les régimes économiques deviennent des « régimes particuliers » : leurs dispositions réglementaires seront simplifiées.

Ces modifications nécessiteront une forte mobilisation de la DGDDI pour rédiger les instructions aux services et aux opérateurs sur les nouveautés du code et adapter la réglementation nationale (modification de certains articles du code des douanes français par exemple), former les agents des douanes et informer les opérateurs.

La direction générale devra également réviser les autorisations accordées aux opérateurs, sur la base du code des douanes communautaire et de ses dispositions d'application, pendant une période transitoire de trois ans (jusqu'en mai 2019). En effet, dans celui-ci, les critères exigés pour accorder ces autorisations sont nouveaux ou évoluent. Il faudra ainsi réévaluer plus de 1 300 certificats OEA, 3 000 procédures domiciliées, et les autorisations de régimes économiques, notamment.

La mise en œuvre du code et de ses dispositions d'application devrait, à terme, et notamment lorsque les projets informatiques qui lui sont liés seront pleinement opérationnels (décembre 2020), permettre une rationalisation des procédures douanières pour les opérateurs économiques et pour les agents des douanes.

Le dédouanement centralisé constitue une simplification majeure. Il pose le principe de la dissociation des flux physiques et des flux documentaires de marchandises, en permettant à une personne de déposer auprès d'un bureau de douane une déclaration en douane concernant des marchandises présentées à un ou plusieurs autres bureaux.

Contrairement au dédouanement centralisé communautaire, le dédouanement centralisé national pourra être accordé à des opérateurs non titulaires du certificat OEA. La France a opté pour cette possibilité d'ouvrir le dédouanement centralisé national à tout opérateur, quel que soit son statut, afin de permettre notamment à l'ensemble de ses opérateurs titulaires d'une procédure de domiciliation unique, qui ne sont pas tous certifiés OEA, de bénéficier du dédouanement centralisé national.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2015

A. UNE RÉDUCTION DES EFFECTIFS COMPENSÉE À LA MARGE PAR LE PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

1. L'exécution des crédits et les données générales

En 2015, la direction générale des douanes et droits indirects poursuit l'effort de rationalisation de la dépense.

Le plafond autorisé d'emploi en 2015 est de 16 396 ETPT. **La consommation d'emploi moyenne sur les six premiers mois de l'année 2015 s'établit à 16 259 ETPT, pour une prévision de 16 206 sur la totalité de l'année 2015.**

L'état de la consommation des crédits de titre 2 fait état de 567,9 millions d'euros exécutés sur les six premiers mois de l'année. La prévision d'exécution anticipe une consommation de 1 138,2 millions d'euros, dont 791,5 sur la masse salariale hors pensions. **Un déficit par rapport à la LFI de l'ordre de 6,6 millions d'euros est ainsi attendu après levée de la réserve de précaution.**

La prévision d'exécution anticipe également l'entrée en application de l'accord relatif au renforcement de l'accompagnement social et financier des personnels de la DGDDI dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique de développement (1,7 million d'euros).

ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 2 AU 30 JUIN 2015

(en euros)

| | Exécution de janvier à juin 2015 | Prévision de juillet à décembre 2015 | Prévision d'exécution 2015 | Crédits T2 ouverts en LFI 2015 |
|------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| T2 – hors CAS⁽¹⁾ | 394 911 718 | 396 547 832 | 791 459 550 | 1 131 668 032 |
| T2 – CAS⁽¹⁾ | 173 018 722 | 173 759 829 | 346 778 551 | 342 794 308 |
| Total T2 | 567 930 440 | 570 307 661 | 1 138 238 101 | 788 873 724 |

⁽¹⁾ CAS : compte d'affectation spéciale *Pensions*

Source : DGDDI

La DGDDI a pourtant fait de la maîtrise des dépenses de personnel une priorité, notamment par le respect d'un schéma d'emploi exigeant.

Ce schéma d'emploi, fixé dans le cadre du triennal 2015-2017 à – 250 ETP pour l'année 2016, a été ramené à – 215 pour tenir compte de 35 emplois au titre du plan de lutte contre le terrorisme qui prévoit 70 emplois sur deux ans.

La loi de finances initiale pour 2015 a autorisé 358 primo-recrutements pour 515 départs à la retraite en ETP. Les estimations transmises par les services précisent que la DGDDI prévoit d'atteindre 497 départs à la retraite (– 3,5 % par rapport à la prévision initiale de 515 départs) et que les primo-recrutements sont ajustés à 309 ETP (– 13,7 % par rapport à la prévision de 497). Cela devrait permettre d'atteindre un solde de schéma d'emploi de – 229 ETP, supérieur de 14 ETP à celui fixé initialement en gestion (– 215 ETP).

2. Le plan de lutte contre le terrorisme

Dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme présenté le 18 mars dernier, 70 emplois ont été octroyés à la DGDDI sur deux ans.

L'action de la DGDDI dans le domaine de la lutte contre la menace terroriste est illustrée, notamment, par l'arrestation de l'auteur présumé de l'attentat ayant visé le musée juif de Bruxelles par une brigade de Marseille. Par ailleurs, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est membre de la communauté française du renseignement, au même titre que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

Concernant le schéma d'emplois, l'octroi de 70 emplois dédiés à la lutte contre le terrorisme sera intégré sur les exercices 2015 et 2016, sur la base de 35 ETP pour chacune de ces années.

Les effectifs douaniers obtenus, dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, seront affectés pour renforcer les services suivants :

- les centres opérationnels douaniers de Bordeaux et de Lille ;

- l’unité d’information passagers (PNR) localisée à Roissy ;
- la direction nationale des enquêtes douanières (DNRED) ;
- le service national de la douane judiciaire (SNDJ) ;
- les capacités de contrôle en matière de fret express et postal.

La ventilation des emplois nouveaux entre ces différentes directions n’est pas encore connue.

Le Rapporteur spécial s’inquiète de la portée limitée de cette initiative. Si la volonté du Gouvernement de lutter contre le terrorisme est louable, le saupoudrage de crédits manque de cohérence et ne permettra sans doute pas d’atteindre les objectifs fixés, tout en revenant sur les économies prévues en début d’année. Ces 70 emplois supplémentaires représentent à peine 15 % des suppressions d’emploi inscrites en LFI.

B. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

La consommation des crédits d’investissement est plus rapide au premier semestre 2015, en augmentation de 33 % par rapport au premier semestre 2014. Cette hausse de la consommation s’explique notamment par un engagement régulier des dépenses liées à la surveillance aéromaritime ainsi qu’en matière de dépenses immobilières et informatiques. Les dépenses effectuées au premier semestre 2015 s’élèvent à 21,6 millions d’euros, contre 16,2 au premier semestre 2014.

L’exécution des dépenses de fonctionnement est prudente. Au premier semestre 2015, la consommation en CP s’est élevée à 71,3 millions d’euros pour un montant de crédits LFI ouverts de 163,9, soit 43,5 %.

Les reports de crédit sont significatifs. Entre 2014 et 2015, la DGDDI a obtenu 50,2 millions d’euros de reports en AE, dont 4,7 d’AE affectés sur tranches fonctionnelles relatifs à des projets d’investissements pluriannuels et 12,3 millions d’euros de fonds de concours. Les reports d’AE sont utilisés pour poursuivre les opérations d’investissements du programme 302, en particulier dans les domaines de la surveillance douanière (aérien et naval), de l’informatique et de l’immobilier. Le report des charges du troisième trimestre du régime d’allocation viagère des débiteurs de tabac s’élève à 20 millions d’euros, en AE et CP.

PRÉSENTATION PLURIANNUELLE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PAR ACTION ET PAR TITRE DEPUIS 2012

(en euros)

| Actions | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|----------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière. | 454 847 982 | 462 175 156 | 472 478 677 | 451 691 965 | 464 092 130 | + 2,7 % | + 2,0 % | + 0,5 % |
| 3 | Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen | 128 799 739 | 163 237 496 | 167 60 730 | 178 872 557 | 178 864 884 | 0,0 % | + 38,9 % | + 8,6 % |
| 4 | Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement | 212 767 113 | 210 760 738 | 211 159 128 | 249 782 414 | 256 605 561 | + 2,7 % | + 20,6 % | + 4,8 % |
| 5 | Fiscalité douanière, énergétique et environnementale | 355 696 972 | 395 266 990 | 360 878 794 | 396 274 293 | 331 303 181 | - 16,4 % | - 6,9 % | - 1,8 % |
| 6 | Soutien des services opérationnels | 387 412 845 | 375 451 597 | 389 226 879 | 297 936 668 | 323 597 994 | + 8,6 % | - 16,5 % | - 4,4 % |
| 7 | Perception des droits et taxes | 54 960 229 | - | - | - | - | - | - | - |
| | Total | 1 594 484 880 | 1 606 891 977 | 1 601 347 208 | 1 574 557 897 | 1 554 463 750 | - 1,3 % | - 2,5 % | - 0,6 % |

Source : PAP, RAP, DGDDI

| Titres | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|-----------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| T2 | Dépenses de personnel | 1 118 491 865 | 1 134 521 016 | 1 141 966 403 | 1 131 668 032 | 1 140 238 997 | + 0,8 % | + 1,9 % | + 0,5 % |
| T3 | Dépenses de fonctionnement | 174 274 633 | 168 205 038 | 177 601 735 | 163 173 616 | 201 743 984 | + 23,6 % | + 15,8 % | + 3,7 % |
| T5 | Dépenses d'investissement | 28 994 774 | 50 903 707 | 62 934 297 | 40 036 249 | 40 900 956 | + 2,2 % | + 41,1 % | + 9,0 % |
| T6 | Dépenses d'intervention | 272 723 848 | 253 262 216 | 218 844 773 | 235 029 813 | 171 579 813 | - 27,0 % | - 37,1 % | - 10,9 % |
| | Total | 1 594 484 880 | 1 606 891 977 | 1 601 347 208 | 1 574 557 897 | 1 554 463 750 | - 1,3 % | - 2,5 % | - 0,6 % |

Source : PAP, RAP, DGDDI

PRÉSENTATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION ET PAR TITRE DEPUIS 2012

(en euros)

| Actions | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|--------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière. | 453 671 613 | 462 931 142 | 471 999 810 | 452 121 305 | 454 768 754 | + 0,6 % | + 0,2 % | + 0,1 % |
| 3 | Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen | 132 105 060 | 147 777 667 | 159 539 821 | 182 527 271 | 176 536 082 | - 3,3 % | + 33,6 % | + 7,5 % |
| 4 | Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement | 212 930 865 | 210 964 554 | 211 176 862 | 251 145 656 | 248 183 579 | - 1,2 % | + 16,6 % | + 3,9 % |
| 5 | Fiscalité douanière, énergétique et environnementale | 354 853 090 | 395 637 706 | 360 749 459 | 392 093 725 | 327 732 304 | - 16,4 % | - 7,6 % | - 2,0 % |
| 6 | Soutien des services opérationnels | 377 574 745 | 380 232 860 | 373 219 400 | 304 703 744 | 305 141 732 | + 0,1 % | - 19,2 % | - 5,2 % |
| 7 | Perception des droits et taxes | 54 902 904 | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | | 1 586 038 277 | 1 597 543 929 | 1 576 685 352 | 1 582 591 701 | 1 512 362 451 | - 4,4 % | - 4,6 % | - 1,2 % |

Source : PAP, RAP, DGDDI

| Titres | | Exécution 2012 | Exécution 2013 | Exécution 2014 | LFI 2015 | PAP 2016 | Variation 2015-2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|--------------|----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| T2 | Dépenses de personnel | 1 118 491 622 | 1 134 521 016 | 1 141 966 403 | 1 131 668 032 | 1 140 238 997 | 0,8 % | 1,9 % | 0,5 % |
| T3 | Dépenses de fonctionnement | 162 764 595 | 170 586 818 | 164 560 991 | 163 925 328 | 161 069 028 | - 1,7 % | - 1,0 % | - 0,3 % |
| T5 | Dépenses d'investissement | 32 898 413 | 38 649 134 | 51 423 729 | 51 968 528 | 39 474 613 | - 24,0 % | + 20,0 % | + 4,7 % |
| T6 | Dépenses d'intervention | 271 883 645 | 253 786 961 | 218 734 229 | 235 029 813 | 171 579 813 | - 27,0 % | - 36,9 % | - 10,9 % |
| Total | | 1 586 038 277 | 1 597 543 929 | 1 576 685 352 | 1 582 591 701 | 1 512 362 451 | - 4,4 % | - 4,6 % | - 1,2 % |

Source : PAP, RAP, DGDDI

III. LES PERSPECTIVES POUR 2016

A. LES RESTRICTIONS DE PERSONNEL SE POURSUIVENT

1. De nouvelles restrictions d'effectifs

Pour 2016, le plafond autorisé d'emplois est fixé à 16 206 ETPT, soit 190 de moins par rapport à 2015. Ce total correspond à

– une diminution de 116 ETPT au titre de l'effet année pleine des réductions de 2015 ;

– une diminution de 117 ETPT au titre des réductions propres à 2016 ;

– une augmentation de 44 ETPT liés au recrutement d'apprentis ;

– une diminution de 1 ETPT transféré au bénéfice du service des retraites de l'État rattaché à la DGFIP.

Le schéma d'emploi 2016 connaît la même évolution que celui de 2015. Fixé initialement à – 250 emplois, il est désormais de – 215 emplois pour tenir compte des 35 recrutements pour la lutte contre le terrorisme.

Comme le rappelait le récent rapport de la Cour des comptes relatif à l'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics⁽¹⁾, les effectifs de la DGDDI ont fortement diminué depuis le début des années 2000. En une décennie (de 2003 à 2013), ses effectifs ont baissé de 14 %, soit une réduction annuelle de 277 emplois, à périmètre à peu près inchangé.

L'analyse de la répartition des effectifs révèle que ce sont les personnels de catégorie A+ qui ont le plus souffert des réductions d'effectifs en proportion, suivis par les effectifs de catégorie B.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE DE 2012 À 2016

| Catégorie | PAP 2012 | PAP 2013 | PAP 2014 | PAP 2015 | PAP 2016 | Variation totale 2012-2016 | Variation annuelle 2012-2016 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|------------------------------|
| A+ | 314 | 180 | 156 | 156 | 156 | – 50,3 % | – 16,0 % |
| A | 4 057 | 4 210 | 4 282 | 3 864 | 3 909 | – 3,6 % | – 0,9 % |
| B | 7 537 | 7 477 | 7 375 | 7 091 | 7 044 | – 6,5 % | – 1,7 % |
| C | 5 155 | 5 003 | 4 849 | 5 285 | 5 097 | – 1,1 % | – 0,3 % |
| Total | 17 063 | 16 870 | 16 662 | 16 396 | 16 206 | – 5,0 % | – 1,3 % |

Source : PAP, DGDDI

(1) Cour des comptes, L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, janvier 2015.

Le Rapporteur spécial s'inquiète de la persistance d'écart significatifs sur le schéma d'emploi, mais relève que ce décalage diminue depuis 2013. Il rappelle néanmoins que la DGDDI aura besoin de schémas d'emplois fiables et cohérents pour mener à bien les courageuses réformes structurelles dont elle a besoin.

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DE RECRUTEMENTS ET DE DÉPARTS EN RETRAITE
ENTRE 2012 ET 2015**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) |
|--|------|-------|-------|----------|
| Primo-recrutements prévus en LFI | 327 | 720 | 373 | 358 |
| Primo-recrutements effectifs | 326 | 446 | 267 | 334 |
| <i>Ecart</i> | - 1 | - 274 | - 106 | - 24 |
| Départs en retraite prévus en LFI | 600 | 660 | 553 | 515 |
| Départs en retraite effectifs | 512 | 492 | 518 | 497 |
| <i>Ecart</i> | - 88 | - 168 | - 35 | - 18 |

Source : DGDDI

La DGDDI a développé des actions visant à poursuivre l'amélioration de la prévision budgétaire, pour permettre une budgétisation suffisamment proche de ses besoins de financement. Celles-ci passent par une amélioration des méthodes de programmation, notamment, grâce à une fiabilisation des méthodes de calculs des coûts, nécessaires pour la valorisation du schéma d'emploi et du glissement vieillesse-technicité (GVT). Un renforcement du suivi de l'exécution infra-annuelle a été engagé. Enfin, le contrôle interne budgétaire, développé depuis 2014 sur les crédits hors titre 2, devra être déployé en 2016 pour les crédits de titre 2. **Le Rapporteur spécial suivra avec attention le résultat de ces mesures lors du prochain exercice budgétaire.**

Le nombre de contractuels que compte la DGDDI diminue progressivement depuis 2012. La diminution enregistrée en 2015 résulte essentiellement de la titularisation de contractuels. Pour 2016, il est prévu de recruter dix nouveaux agents, compte tenu des besoins spécifiques dans le domaine aéromaritime et le secteur informatique.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONTRACTUELS À LA DGDDI

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) |
|--------------------------------|------|---------|---------|----------|
| Effectifs⁽¹⁾ | 213 | 205 | 196 | 176 |
| <i>Variation</i> | - | - 3,8 % | - 4,4 % | - 10,2 % |

⁽¹⁾ Hors contrats de travailleurs handicapés et contrats PACTE

Source : DGDDI

Aucune titularisation n'a eu lieu en 2015, et aucune session n'est prévue pour 2016.

S'agissant des mesures catégorielles visant les agents de la DGDDI, celles-ci sont maîtrisées. Une tendance générale à la baisse de leur montant peut être observée (comme dans les autres directions des ministères économiques et financiers). L'enveloppe prévue a reculé de près de moitié entre 2012 et 2015.

MESURES CATÉGORIELLES

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (p) | 2016 (p) |
|----------------------|------|---------|----------|----------|----------|
| Montant | 8,0 | 7,3 | 4,1 | 4,0 | 3,1 |
| Variation (%) | – | – 8,8 % | – 43,8 % | – 2,4 % | – 2,3 % |

Source : DGDDI

2. Le réseau de surveillance devrait peu évoluer en 2016

Dans son rapport précité, la Cour des comptes fait état d'une dispersion trop grande du dispositif terrestre. Pour la Cour, les brigades de surveillance doivent être concentrées sur les principales voies de circulation, et les brigades de taille trop réduite pour mener une action efficace doivent être supprimées ou regroupées.

La Cour émet ainsi pour recommandation de *resserrer le maillage de la surveillance terrestre autour de brigades suffisamment étoffées pour être opérationnelles et localisées sur les points représentant les enjeux prioritaires* (recommandation n° 7), conformément aux objectifs du projet stratégique.

Plusieurs éléments de contexte plaident effectivement pour que soit réexaminée la pertinence du réseau actuel des brigades. La généralisation de nouvelles modalités de contrôle nécessite de mobiliser des effectifs et des moyens matériels supérieurs à la capacité de nombreuses brigades actuelles. Le comportement des auteurs d'infractions est de plus en plus violent, et appelle en réponse des dispositifs plus étoffés pour garantir la sécurité des agents. L'évolution des axes de fraude et le développement de certains axes de circulation qui impliquent de réétudier le positionnement de plusieurs unités.

La DGDDI ne souhaite pas définir de norme impérative en nombre d'agents par brigade. Elle poursuit deux objectifs pour l'organisation du réseau : la fermeture des unités sous-dimensionnées au regard de la mission ou mal positionnées, les emplois étant redistribués vers d'autres brigades ; la fusion de brigades géographiquement proches, pour constituer une unité plus étoffée.

Lors des deux années passées, le réseau des unités de la surveillance terrestre a connu peu d'évolutions, cette période étant consacrée à l'élaboration du projet stratégique « Douane 2018 ». Quelques mesures ponctuelles ont néanmoins été adoptées en 2014, telles que la fermeture de la brigade du Verdon (Gironde), ou celle du centre de liaison interservices de Corse.

La première moitié de l'année 2015 a été largement consacrée à une revue d'ensemble des unités de surveillance pouvant être touchées. Les discussions ont été menées dans chaque direction interrégionale, entre les agents, leurs représentants, les préfets et les élus. **À horizon 2020, les 214 unités de surveillance recensées en 2014 pourraient être concernées par une vingtaine d'opérations de réorganisation.**

Selon la DGDDI, aucune fermeture ou réorganisation de service susceptible d'impacter les territoires ne sera décidée sans avoir été préalablement validée au niveau ministériel. En outre, ces évolutions, susceptibles de donner lieu à des mobilités d'agents, seront étalées sur plusieurs années et seront assorties du dispositif d'accompagnement social et financier issu de l'accord majoritaire conclu le 2 mars 2015 avec trois organisations syndicales de la DGDDI.

Enfin, la réorganisation territoriale en cours, induite par la loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, et par celle du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), ne devraient pas avoir de conséquences significatives sur le réseau des directions régionales et interrégionales de la DGDDI.

Le Rapporteur spécial rappelle l'importance du maintien d'une présence douanière dans les territoires. Si des regroupements semblent inévitables, l'évolution du réseau doit être concertée, et la prise en compte des enjeux locaux doit est vitale pour préserver l'efficacité de la mission des brigades.

B. HORS TITRE 2, LES DÉPENSES SONT PRINCIPALEMENT DESTINÉES À LA MODERNISATION INFORMATIQUE AINSI QU'AU MAINTIEN DU PARC AÉRO-NAVAL

1. Des dépenses d'investissement en recul par rapport à 2015

Les dépenses d'investissement du programme 302 ont varié autour d'un niveau relativement bas au cours des dernières années. En 2016, néanmoins le budget alloué au titre 5 connaît une nette diminution. Les crédits seront toutefois complétés par des fonds de concours attendus à hauteur de 9,16 millions d'euros.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU TITRE 5

(en millions d'euros)

| | PLF 2013 | PLR 2013 | PLF 2014 | PLR 2014 | PLF 2015 | PLF 2016 | Variation 2015-2016 |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|------------------------|
| Parc automobile | 4,00 | 4,52 | 2,25 | 3,6 | 2 | 2 | – |
| Informatique, bureautique, télématique et télécommunications | 8,46 | 8,07 | 8,50 | 10 | 14,99 | 15,93 | + 0,94 |
| Passenger Name Record | – | – | 2,30 | 3,9 | 1,24 | 0 | – 1,24 |
| Parc aérien et naval | 33,10 | 23,41 | 40,26 | 26,2 | 22,24 | 12,87 | – 9,37 |
| Moyens de détection et armement | 3,80 | 0,49 | 1,00 | 2,7 | 0,6 | 1,95 | + 1,35 |
| Immobilier | 5,24 | 2,16 | 5,73 | 5 | 10,9 | 6,72 | – 4,18 |
| Total | 54,60 | 38,65 | 60,04 | 51,4 | 51,97 | 39,47 | – 12,5 |

Source : DGDDI

Le renouvellement du parc aéro-naval a constitué la priorité des investissements du programme, et sera poursuivi en 2016, avec notamment le renouvellement des vedettes garde-côtes. Ces coûts concerneront également les principaux projets informatiques déjà mentionnés précédemment.

Enfin, la DGDDI étudie le déploiement d'une solution de *data-mining*, afin d'exploiter de grandes masses de données de manière automatique ou semi-automatique. Cela permettrait de renforcer la précision des dispositifs d'analyse des risques et du ciblage. En 2016, elle lancera la procédure de passation d'un marché afin de choisir la solution informatique à même de répondre à ses besoins.

Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette diminution, du fait des besoins de la DGDDI. De plus, la prévision inscrite en loi de finances est rarement atteinte, ce qui limite d'autant plus les marges de manœuvre de la direction. Le taux d'exécution du titre représentait à peine 70,8 % en CP en 2013, et 85,6 % en 2014.

2. Une diminution des dépenses d'intervention due à une mesure de périmètre

Les dépenses d'intervention diminuent le plus fortement (– 28,4 % soit 28,7 millions d'euros), passant de 239,7 millions d'euros en PLF 2015 à 171,6 en PLF 2016.

Cette réduction des crédits est la conséquence directe d'une mesure de périmètre, relative aux dispositifs d'aides aux buralistes, qui font notamment l'objet d'une clarification des circuits comptables et budgétaires.

En effet, comme le souligne l'exposé des motifs du PLF 2016, *la réforme du Régime d'allocations viagères des gérants de tabacs prévoit, dans un souci de simplification des flux financiers, que les cotisations des débiteurs ne seront plus perçues par le budget général avant d'être reversées à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Une mesure de périmètre doit donc être comptée à hauteur de 29 millions d'euros pour la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du budget, et de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2015 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Crédits non répartis et, Régimes sociaux et de retraite, ainsi que des comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions et l'article 57, rattaché.

*Suivant l'avis favorable des rapporteurs spéciaux Mme Karine Berger, MM. Jean-Louis Dumont et Michel Pajon et malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial M. Camille de Rocca Serra, la commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, **sans modification**.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État et sur l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits de la mission Crédits non répartis, **sans modification**.*

*Enfin, la commission **adopte** suivant l'avis favorable de M. Yves Censi, rapporteur spécial, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions, **sans modification**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'article 57 **sans modification**.*

*

* *

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS
RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour le programme 156 :

Audition de la Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Bruno Parent, Directeur général ;
- M. Vincent Mazauric, Directeur général adjoint ;
- M. Alexandre Gardette, Chef du service *Stratégie, pilotage et budget*.

Des contributions écrites ont également été reçues de la part de :

- M. Nicolas Thirion, pour la *CGT Finances Publiques* ;
- M. Vincent Drezet, pour *Solidaires Finances Publiques*.

Pour le programme 302

Audition de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- Mme Hélène Crocquevieille, Directrice générale ;
- M. Jean-Michel Thillier, Chef de service, adjoint à la directrice générale ;
- Mme Isabelle Peroz, Sous-directrice de la programmation, du budget et des moyens ;
- Mme Laurence Jaclard, Chargée de mission *relations institutionnelles-élus* au Bureau de l'information et de la communication

Intersyndicale de la Douane

- M. Jean-Marie Favre, pour l'UNSA ;
- M. Jean-Marc Jame, pour la CFDT ;
- M. Jacques Deffieux, pour l'USD-FO ;
- M. Morvan Burel, pour Solidaires ;

- M. Bertrand Vuaroqueaux, pour la CGT ;
- M. Pascal Hoffmann, pour la CGT ;
- M. Pierre Delval, Président du groupe WAITO (*World Anti-Illicit Traffic Organization*).