



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

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
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	13
I. L'ACTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES ENJEUX EN 2016	13
A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	13
1. Différents services assurent la mission de lutte contre la fraude.....	13
2. Des résultats satisfaisants.....	18
3. Les avancées en matière de lutte contre la fraude fiscale	20
B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE	21
1. Une progression de la dématérialisation du paiement des impôts	21
2. La poursuite des mesures de dématérialisation et de simplification.....	23
3. Un défi majeur pour 2017 : la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	24
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2016	30
A. UNE GESTION SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	30
B. UNE EXÉCUTION RAISONNABLE DES CRÉDITS HORS TITRE 2	31
III. LES PERSPECTIVES POUR 2017	31
A. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS DE PERSONNEL	31
1. De nouvelles réductions d'effectifs seront conduites en 2017	31
2. Le réseau poursuit son adaptation.....	34
B. HORS TITRE 2, LA PRIORITÉ EST DONNÉE AUX PROJETS INFORMATIQUES	36
1. Des projets informatiques structurants	36
2. Des économies limitées en matière de frais d'affranchissement	37

SECONDE PARTIE : LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	41
I. L'ACTION DES DOUANES EN 2016 ET LES ENJEUX POUR 2017	41
A. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET LES TRAFICS.....	41
1. Des résultats en progression	41
2. La priorité est donnée à l'amélioration des méthodes douanières	49
3. Le manque de moyens affecte l'accomplissement des missions régaliennes.....	52
B. DES EFFORTS IMPORTANTS EN MATIÈRE DE FACILITATION DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	56
1. Le développement de la mission « économique » de la douane.....	56
2. L'entrée en application du code des douanes de l'Union européenne.....	58
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2016	58
A. UNE HAUSSE DES EFFECTIFS DUE AU PLAN DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	58
1. L'exécution des crédits de titre 2.....	58
2. Le plan de renforcement de la lutte contre le terrorisme	59
B. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS HORS TITRE 2	61
1. L'exécution des crédits hors titre 2.....	61
2. Le plan de lutte contre le terrorisme	61
II. LES PERSPECTIVES POUR 2017	62
A. DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION	62
1. La poursuite des créations d'emplois.....	62
2. Le resserrement du réseau.....	65
B. HORS TITRE 2, LES DÉPENSES SONT PRINCIPALEMENT DESTINÉES AU MAINTIEN DU PARC AÉRO-NAVAL ET À LA MODERNISATION INFORMATIQUE	66
1. Des dépenses d'investissement en légère augmentation.....	66
2. Une diminution des dépenses de fonctionnement due à la diminution et à la reventilation des crédits du plan de lutte contre le terrorisme	68
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	71

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, 66 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial pour le programme 156, et 75 % pour le programme 302.

Le Rapporteur spécial souligne que certaines réponses particulièrement importantes ne lui sont parvenues que très tardivement, quelques jours seulement avant l'examen du présent rapport.

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 89 % des crédits de paiement de la mission (8,1 milliards d'euros pour le programme 156, et 1,6 milliard d'euros pour le programme 302, sur un total de 10,9 milliards d'euros) et 96 % des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé (105 690 pour le programme 156, et 16 759 pour le programme 302, sur un total de 128 023).

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 crédits de la mission s'élève à 8,5 milliards d'euros pour 2015, à 8,3 milliards d'euros pour 2016 et à 8,1 milliards d'euros pour 2017.

La DGFIP et la DGDDI ont largement contribué à l'effort de redressement des finances publiques au cours des années précédentes. Le Rapporteur spécial salue ces efforts.

Néanmoins, par rapport à la loi de finances 2016, les plafonds de dépenses des deux programmes augmentent légèrement. En CP, le programme 156 est augmenté de 77,5 millions d'euros (+ 1,0 %), et le programme 302, de 18,9 millions d'euros (+ 1,2 %). Sur le titre 2, on observe également une augmentation des crédits de paiement, avec une hausse de 77,6 millions d'euros pour le programme 156 (+ 1,1 %), et une hausse de 43,7 millions d'euros pour le programme 302 (+ 3,8 %).

Au sein de la DGFIP, la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a nécessité une importante mobilisation de la part des services. **Le Rapporteur spécial salue le travail réalisé par les agents de l'administration fiscale, mais rappelle son opposition à cette réforme,** qui ne permettra pas de réelle simplification du recouvrement de l'impôt pour le contribuable et sera source de complexité pour les entreprises. La réforme ne générera de plus aucun gain d'efficacité ; au contraire, le schéma d'emplois pour 2017 prévoit un nombre de suppression d'emplois moindre que par le passé (1 630, contre environ 2 000 par an sur la législature).

Du côté de la DGDDI, le contexte migratoire et sécuritaire a conduit au renforcement des moyens de l'administration dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, présenté en novembre dernier. Près de 1 000 emplois bruts devraient ainsi être créés entre 2016 et 2017, soit environ 500 recrutements nets, et une rallonge budgétaire de 45 millions d'euros hors titre 2 devrait être apportée. **Le Rapporteur spécial estime que le renforcement des moyens de la douane répond à la nécessité d'améliorer la sécurité de nos concitoyens, et sera attentif à la mise en œuvre effective de ces annonces.**

PROGRAMME 156

**PRÉSENTATION PLURIANNUELLE DES AUTORISATIONS
D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR ACTION ET
PAR TITRE DEPUIS 2012**

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

(en euros)

Actions	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
1 Fiscalité des grandes entreprises	91 656 557	112 340 315	122 011 607	110 931 848	111 574 616	111 311 303	- 0,2 %	+21,4 %	+ 4,0 %
2 Fiscalité des PME	1 755 050 051	1 759 084 191	1 772 090 099	1 668 345 374	1 712 439 898	1 682 200 158	- 1,8 %	- 4,2 %	- 0,8 %
3 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 220 565 771	2 238 858 215	2 308 752 614	2 230 935 332	2 240 697 367	2 212 729 350	- 1,2 %	- 0,4 %	- 0,1 %
5 Gestion financière de l'État hors fiscalité	752 630 466	739 031 598	805 092 957	732 605 992	781 741 708	730 072 672	- 6,6 %	- 3 %	- 0,6 %
6 Gestion des pensions	72 096 254	66 748 703	68 435 503	66 713 328	63 498 099	64 149 835	+ 1,0 %	- 11 %	- 2,3 %
7 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 383 063 357	1 373 907 586	1 426 250 047	1 373 244 619	1 368 188 224	1 363 809 800	- 0,3 %	- 1,4 %	- 0,3 %
8 Gestion des fonds déposés	70 109 868	66 011 800	59 232 558	57 309 068	59 853 416	57 029 463	- 4,7 %	- 18,7 %	- 4,0 %
9 Soutien	2 031 344 778	1 972 786 863	1 725 848 580	1 897 593 443	1 760 067 239	2 028 328 991	+ 15,2 %	- 0,1 %	- 0,03 %
Total	8 376 517 102	8 328 769 271	8 287 713 965	8 137 679 004	8 098 060 567	8 249 631 572	+ 1,9 %	- 1,5 %	- 0,3 %

Source : documents budgétaires.

Titres	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
T2 Dépenses de personnel	7 062 505 206	7 106 443 588	7 119 110 874	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	+ 1,1 %	- 0,6 %	- 0,1 %
T3 Dépenses de fonctionnement	1 261 270 483	1 197 573 564	1 134 963 170	1 041 853 027	1 134 593 355	1 187 790 372	+ 4,7 %	- 5,8 %	- 1,2 %
T5 Dépenses d'investissement	51 945 316	23 939 602	32 950 139	35 869 093	20 820 000	41 455 000	+ 99,1 %	- 20,2 %	- 4, %
T6 Dépenses d'intervention	796 097	812 517	689 782	644 767	950 000	1 100 000	+ 15,8 %	+ 38,2 %	+ 6,7 %
Total	8 376 517 102	8 328 769 271	8 287 713 965	8 137 679 004	8 098 060 567	8 249 631 572	+ 1,9 %	- 1,5 %	- 0,3 %

Source : documents budgétaires.

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

(en euros)

Actions		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
1	Fiscalité des grandes entreprises	94 818 876	115 428 712	113 034 607	115 855 983	116 424 616	114 911 303	- 1,3 %	+ 21,2 %	+ 3,9 %
2	Fiscalité des PME	1 750 378 104	1 762 170 038	1 747 426 113	1 667 035 222	1 720 759 898	1 681 450 158	- 2,3 %	- 3,9 %	- 0,8 %
3	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 225 152 544	2 242 574 745	2 310 190 745	2 230 256 426	2 242 207 367	2 208 684 350	- 1,5 %	- 0,7 %	- 0,1 %
5	Gestion financière de l'État hors fiscalité	758 609 858	741 953 212	807 766 742	733 480 928	783 891 708	729 442 672	- 7,0 %	- 3,8 %	- 0,8 %
6	Gestion des pensions	75 025 578	67 415 392	68 473 216	67 212 924	63 498 099	64 149 835	+ 1,0 %	- 14,5 %	- 3,1 %
7	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 379 220 317	1 377 968 161	1 425 436 113	1 376 501 004	1 371 728 224	1 360 439 800	- 0,8 %	- 1,4 %	- 0,3 %
8	Gestion des fonds déposés	70 109 868	66 011 800	59 232 558	57 308 768	60 003 416	56 940 463	- 5,1 %	- 18,8 %	- 4,1 %
9	Soutien	2 024 546 069	1 975 108 822	1 744 626 156	1 891 960 626	1 654 178 013	1 874 198 008	+ 13,3 %	- 7,4 %	- 1,5 %
Total		8 377 861 214	8 348 630 882	8 276 386 250	8 149 611 881	8 012 691 341	8 090 216 589	+ 1,0 %	- 3,4 %	- 0,7 %

Source : documents budgétaires.

Titres		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
T2	Dépenses de personnel	7 062 505 206	7 106 443 588	7 119 110 874	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	+ 1,1 %	- 0,6 %	- 0,1 %
T3	Dépenses de fonctionnement	1 251 338 682	1 194 828 007	1 117 588 370	1 055 494 464	1 045 844 129	1 039 600 389	- 0,6 %	- 16,9 %	- 3,6 %
T5	Dépenses d'investissement	63 221 229	46 546 770	38 997 223	33 992 340	24 200 000	30 230 000	+ 25,0 %	- 52,2 %	- 13,7 %
T6	Dépenses d'intervention	796 097	812 517	689 782	812 960	950 000	1 100 000	+ 35,3 %	+ 38,2 %	+ 6,7 %
Total		8 377 861 214	8 348 630 882	8 276 386 250	8 149 611 881	8 012 691 341	8 090 216 589	+ 1,0 %	- 3,4 %	- 0,7 %

Source : documents budgétaires.

**PREMIÈRE 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 EN 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 (DVNI) 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 bénéfices dans les paradis fiscaux sont au cœur de son activité. Le contrôle vise également les aspects communautaires et mondiaux des entreprises. La DVNI, intervenant sur les contrôles à l'étranger, il lui est demandé d'être un soutien auprès des autres directions sur ces sujets.

Les effectifs de la DVNI sont globalement stables depuis 2012. Cette direction emploie près de 500 personnes spécialisées dans le contrôle des grandes entreprises.

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DVNI

	2012	2013	2014	2015	2016 (30/06)
Effectifs (ETPT)	493	491	506	515	514
Nombre de dossiers contrôlés	1 363	1 371	1 200	1 150	437
Nombre de dossiers rectifiés ⁽¹⁾	1 262	1 300	1 141	1 090	418
Montant d'impôts rappelés (en millions d'euros)	3 904	3 988	3 513	4 028	1 104
<i>Montant moyen d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	2 864	2 909	2 928	3 503	2 526
<i>Montant médian d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	300	268	255	309	257
Montant des pénalités (en millions d'euros)	694	1 141	697	1 723	385
Montant total des droits et des pénalités (en millions d'euros)	4 598	5 129	4 210	5 751	1 489

(1) Dossiers ayant donné lieu à rectification.

(2) Les montants moyens et médians rappelés sont déterminés sur l'ensemble des dossiers contrôlés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire, l'administration fiscale a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de calculer de manière exhaustive le montant total des droits et pénalités effectivement recouverts.

Il apparaît cependant que, sur la période présentée, le nombre de contrôles a diminué alors que les droits et pénalités ont progressé, ce qui témoigne d'une amélioration continue de la sélectivité des contrôles réalisés par la DVNI, grâce à l'analyse risque. Les droits issus des contrôles opérés par la DVNI représentent, en moyenne sur les quatre années, près de 45 % des droits nets rappelés en matière de contrôle fiscal externe. Au 30 juin 2016, elle a achevé 437 opérations de contrôle et ses résultats financiers s'élèvent à 1,5 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 fraudes dites « carrousels TVA ».

Le taux de recouvrement des créances fiscales issu des rappels notifiés par la DNEF est peu élevé en raison du profil des entreprises qu'elle contrôle, souvent enclines à organiser leur insolvabilité. Toutefois, le contrôle de la DNEF permet d'interrompre des opérations frauduleuses en cours et de préserver ainsi les intérêts du Trésor.

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DNEF

	2012	2013	2014	2015	2016 (30/06)
Effectifs (ETPT)	402	399	406	403	403
Nombre de dossiers contrôlés	112	112	110	113	20
Nombre de dossiers rectifiés ⁽¹⁾	100	100	98	100	20
Montant d'impôts rappelés (en millions d'euros)	990	76	94	104	22
<i>Montant moyen d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	8 836	683	852	920	1 144
<i>Montant médian d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	221	258	405	407	255
Montant des pénalités (en millions d'euros)	530	49	72	87	17
Montant total des droits et des pénalités (en millions d'euros)	1 519	125	166	191	39

(1) Dossiers ayant donné lieu à rectification.

(2) Les montants moyens et médians rappelés sont déterminés sur l'ensemble des dossiers contrôlés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les résultats financiers élevés de l'année 2012 s'expliquent par le caractère exceptionnel de certaines affaires (carrousels TVA). Au 30 juin 2016, elle avait contrôlé 20 dossiers et ses résultats financiers s'élèvent à 39 millions d'euros (droits et pénalités confondus) : ce résultat est en ligne avec les montants enregistrés à la même date, les années précédentes.

• La direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) remplit trois grandes missions : le contrôle sur pièces, le contrôle fiscal externe, et le traitement des déclarations rectificatives. Elle 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 aussi 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 situation fiscale personnelle (ESFP), 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 2015, 47 agents se consacrent au contrôle des dossiers à très forts enjeux (43 vérificateurs et 4 agents de soutien).

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

MOYENS ET RÉSULTATS DE LA DNVSF

Contrôle sur place (CFE)

	2012	2013	2014	2015	2016 (30/06)
Effectifs (ETPT)	264	264	272	272	272
Nombre de dossiers contrôlés	525	525	500	500	212
Nombre de dossiers rectifiés ⁽¹⁾	295	455	430	428	187
Montant d'impôts rappelés (en millions d'euros)	306	257	335	367	225
<i>Montant moyen d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	583	490	671	734	1 062
<i>Montant médian d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	23	51	59	63	106
Montant des pénalités (en millions d'euros)	175	126	224	140	84
Montant total des droits et des pénalités (en millions d'euros)	481	383	559	507	309

(1) Dossiers ayant donné lieu à rectification.

(2) Les montants moyens et médians rappelés sont déterminés sur l'ensemble des dossiers contrôlés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Contrôle sur pièces (Hors STDR) DTFE et hors DTFE

	2012	2013	2014	2015	2016 (30/06)
Nombre de dossiers contrôlés	868	1 136	1 617	1 524	1 000
Montant d'impôts rappelés (en millions d'euros)	77	109	132	284	282
<i>Montant moyen d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	89	96	82	186	282
<i>Montant médian d'impôts rappelés (en milliers d'euros) ⁽²⁾</i>	0	0	0,9	4,9	20
Montant des pénalités (en millions d'euros)	22	25	32	82	48
Montant total des droits et des pénalités (en millions d'euros)	99	134	164	366	330

(1) Dossiers ayant donné lieu à rectification.

(2) Les montants moyens et médians rappelés sont déterminés sur l'ensemble des dossiers contrôlés.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Au 30 juin 2016, les résultats financiers de la DNVSF (contrôle sur place et contrôle réalisé du bureau) s'élèvent à près de 639 millions d'euros, droits et pénalités confondus, soit une augmentation de 20,9 % par rapport au 30 juin 2015.

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 30 juin 2016, 46 504 contribuables se sont manifestés, auprès du STDR et des pôles déconcentrés, afin de régulariser leur situation. Sur les 46 504 dossiers déposés, 40 335 comportent l'ensemble des pièces et déclarations rectificatives permettant de les instruire et portent sur des avoirs d'un montant total de 28,3 milliards d'euros (soit un montant moyen de l'ordre de 700 000 euros). Au cours du premier semestre 2016, près de 6 000 dossiers portant sur des avoirs à l'étranger d'un montant d'environ 5 milliards d'euros ont été traités. À ce stade, les recettes budgétaires s'élèvent à 1,3 milliard d'euros.

D'autres entités contribuent également à la lutte contre la fraude fiscale : la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), 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 ⁽¹⁾ lorsqu'il existe un risque de dépérissement de la preuve ⁽²⁾.

Insérée au sein l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), 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.

En 2015 et sur les premiers mois de 2016, six affaires ayant reçu un avis favorable de la commission des infractions fiscales (CIF) présentent chacune des enjeux supérieurs à 100 millions d'euros d'avoirs ou de revenus présumés dissimulés. Depuis la création de la procédure, ce sont plus de 420 plaintes qui ont été déposées. Le montant global des avoirs et revenus dissimulés, notamment à l'étranger, visés dans ces plaintes est estimé à environ 5,5 milliards d'euros.

(1) Articles 1741 et 1743 du code général des impôts.

(2) Procédés prévus aux 1° à 3° de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, ainsi que les infractions qui leur sont connexes, par exemple, l'utilisation de comptes ouverts à l'étranger aux fins de se soustraire à l'impôt, de l'interposition de personnes physiques ou morales établies à l'étranger, ou de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents.

Grâce à l'exploitation des informations recueillies dans le cadre des premières enquêtes judiciaires par la BNRDF, la DGFIP a notifié près de 200 millions d'euros de droits et pénalités ; les affaires présentant les plus forts enjeux restent en cours d'enquête à ce jour.

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 Rapporteur spécial se félicite des bons résultats de ces différents services, et salue la nette amélioration des résultats de la DVNI.

2. Des résultats satisfaisants

Au 30 juin 2016, les droits nets sont en progression de 12,6 % et atteignent 3,35 milliards d'euros contre 2,97 milliards d'euros au 30 juin 2015. Le montant des pénalités (y compris les intérêts de retard) est également en forte hausse (+ 27,8 %) et atteint 1,28 milliard d'euros. Ces bons résultats s'expliquent partiellement par l'impact de trois dossiers exceptionnels traités par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et la DNVSF, pris en compte au premier trimestre 2016.

RÉSULTATS NATIONAUX DU CONTRÔLE FISCAL EXTERNE (HORS STDR) DU 1ER JANVIER AU 30 JUIN 2014, 2015 ET 2016 Y COMPRIS LE CONTRÔLE DU BUREAU RÉALISÉ PAR LA DNVSF

(en millions d'euros)

	30/06/2014	30/06/2015	30/06/2016	Variation 2015/2016
Droits nets	3 144	2 974	3 348	+ 12,6 %
Intérêts de retard et sanctions	1 109	1 003	1 282	+ 27,8 %
Résultats financiers	4 253	3 977	4 630	+ 16,4 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Depuis 2012, les résultats du contrôle fiscal se sont améliorés : entre 2012 et 2015, le montant des droits nets est passé de 14,4 milliards d'euros à 16,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,1 %.

Le tableau ci-dessous détaille, par nature d'impôt, les résultats du contrôle fiscal de 2012 à 2015 :

DÉTAIL DES DROITS NETS PAR IMPÔT

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015
Impôt sur les sociétés	4 082	3 433	3 809	4 837	+ 27 %
Impôt sur le revenu ⁽¹⁾	2 070	2 136	2 368	2 789	+ 17,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée	3 235	2 709	2 361	2 235	- 5,3 %
Remboursements de crédits de TVA	1 345	1 708	1 296	1 513	+ 16,7 %
Droits d'enregistrement ⁽¹⁾	1 525	1 460	2 051	1 726	- 15,8 %
Impôt de solidarité sur la fortune ⁽¹⁾	383	421	1 208	1 016	- 15,9 %
Impôts locaux	436	428	509	510	+ 0,2 %
Impôts divers ⁽²⁾	1 293	1 992	1 732	1 495	- 13,7 %
Total	14 369	14 287	15 334	16 121	+ 5,1 %

(1) Dont le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) (pour 2015 : 489 millions d'euros d'impôt sur le revenu, 466 millions d'euros de droits d'enregistrement et 658 millions d'euros d'impôt de solidarité sur la fortune).

(2) Dont la contribution sociale généralisée, la contribution pour le remboursement de la dette sociale, la contribution à l'audiovisuel public et les taxes annexes sur le chiffre d'affaires. Pour le STDR cette ligne comprend les droits et pénalités au titre de la CRDS, la CSG et du prélèvement social ou de solidarité.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le montant des droits et pénalités en matière de contrôle fiscal a progressé entre 2014 et 2015. Néanmoins, si l'on soustrait des résultats de ce contrôle les résultats du STDR pour 2014 et 2015, le montant des droits et pénalités ne s'élève respectivement pour chacune de ces deux années qu'à 17,4 et 18,5 milliards d'euros, comme en témoigne le tableau présenté ci-dessous.

RÉPARTITION DES RÉSULTATS PAR TYPE DE CONTRÔLE

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Contrôle sur place des entreprises	11,4	10,9	10,3	11,5
Contrôle sur place des particuliers	0,9	0,7	0,6	1,0
Contrôle sur pièces des entreprises	2,3	2,7	2,6	2,7
Contrôle sur pièces des particuliers	3,5	3,7	3,9	3,4
Total hors STDR	18,1	18,0	17,4	18,5
STDR	-	-	1,9	2,7
Total avec STDR	18,1	18,0	19,3	21,2

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le Rapporteur spécial avait rappelé que, hors STDR, les résultats du contrôle fiscal avaient marqué un net fléchissement en 2014 : le total des droits et pénalités s'élevait à 17,4 milliards d'euros en 2014, contre 18 en 2013, soit une diminution de près de 600 millions d'euros (- 3,3 %). Le Rapporteur spécial s'inquiétait de cette situation, car le STDR, dont le stock de dossiers est fini, constitue une source qui finira par s'assécher.

En 2015, en revanche, les résultats du contrôle fiscal ont marqué une nette progression par rapport à 2014 (+ 1,1 milliard d'euros).

3. Les avancées en matière de lutte contre la fraude fiscale

Plusieurs expérimentations débutées au dernier quadrimestre 2015 ont été approfondies afin d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale :

– **Le pôle interrégional de programmation** : afin de renforcer l'efficacité de la DGFIP en matière de programmation issue de l'analyse risque, il a été décidé de tester au sein des DIRCOFI Nord et Sud-Pyrénées la mise en place d'un pôle interrégional, concentrant des compétences et savoir-faire en matière d'analyse fiscale et d'analyse-risque ;

– **Le pôle pénal interrégional** : depuis le 1^{er} octobre 2015, un pôle pénal interrégional a été expérimenté au sein de la DIRCOFI Sud-Ouest pour apporter aux directions départementales des finances publiques un soutien technique de proximité dans la maîtrise de dossiers de plus en plus complexes ;

– **La brigade patrimoniale** : depuis septembre 2015, une brigade patrimoniale, chargée d'effectuer un contrôle sur pièces systématique du dossier du dirigeant dont l'entreprise est en cours de vérification par une des brigades de la DIRCOFI, a été mise en place au sein des DIRCOFI Ouest et Sud-Est.

Par ailleurs, plusieurs dispositions législatives adoptées antérieurement produisent leur plein effet en 2016 notamment le **droit de communication non nominatif**.

Le droit de communication non nominatif

L'article 21 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 introduit la possibilité d'exercer un droit de communication portant sur des personnes non nommément désignées. Cette réforme a été parachevée par la publication du décret n° 2015-1091 du 28 août 2015, codifié à l'article R. 81-3 du livre des procédures fiscales (LPF) qui détermine les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle modalité d'exercice du droit de communication :

- outil de détection de la fraude, il ne peut être exercé qu'à des fins d'établissement de l'assiette ou de contrôle des impôts ;
- la demande de l'administration doit porter sur des éléments objectifs. Elle doit notamment définir la nature de la relation juridique ou économique entre le tiers soumis au droit de communication et les personnes dont l'identification est demandée, et indiquer des critères permettant de préciser les informations recherchées (situation géographique, critère lié à un seuil, mode de paiement déterminé) ;
- la période visée, éventuellement fractionnée, ne peut excéder dix-huit mois.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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. 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.

L'expérience acquise au cours des trois premières années en matière de modélisation est désormais mise à profit pour finaliser et généraliser les modèles concernant la fraude à la TVA et lancer des modèles visant l'impôt sur les sociétés ou d'autres impositions. En moins de trois ans, l'utilisation de techniques issues du « *data-mining* » dans la recherche de la fraude a montré sa pertinence. Elle a permis, en effet, d'identifier plusieurs centaines d'entreprises présentant un profil de fraude. **Ce projet constitue un outil puissant au service de la détection des fraudes. Le Rapporteur spécial rappelle l'intérêt de ces méthodes nouvelles pour améliorer le ciblage et l'efficacité du contrôle fiscal, et en encourage le développement.**

B. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE

1. Une progression de la dématérialisation du paiement des impôts

Les résultats de la DGFIP en matière de dématérialisation du paiement des impôts progressent depuis 2013, notamment en ce qui concerne les impôts des professionnels. En 2015, la part d'impôt sur les sociétés et celle de taxe sur la valeur ajoutée acquittées par téléversement étaient proches de 100 %.

IMPÔTS DES PROFESSIONNELS : PART ACQUITTÉE PAR TÉLÉVERSEMENT

(en pourcentage)

	2013	2014	2015	Variation 2014-2015 (en points)
Impôt sur les sociétés	96,1 %	95,7 %	99,0 %	+ 3,3 %
TVA	95,1 %	97,8 %	99,8 %	+ 2,0 %
Taxe sur les salaires	55,3 %	58,5 %	64,8 %	+ 6,3 %

Source : Cahier statistique 2015 de la DGFIP.

Le taux de dématérialisation du paiement des impôts des particuliers connaît également une légère progression, mais reste bien en deçà des résultats obtenus pour les professionnels. Ainsi, en 2015, en matière d'impôt sur le revenu, le taux de dématérialisation atteignait 73,6 %, mais seuls 58,2 % des particuliers ont eu recours à la mensualisation. De manière générale, si l'on considère tous les impôts, le taux de dématérialisation atteint 54,8 %, soit à peine plus d'un particulier sur deux. Le Rapporteur spécial relève également que, pour l'impôt sur le revenu, l'amélioration du taux de dématérialisation est moins importante entre 2014 et 2015, qu'entre 2013 et 2014 (+ 1,7 contre + 3,5).

DÉMATÉRIALISATION DU PAIEMENT DES IMPÔTS DES PARTICULIERS

		2013	2014	2015	Variation 2014-2015 (en points)
Impôt sur le revenu	Mensualisation	53,1 %	56,5 %	58,2 %	+ 1,7
	Prélèvement à l'échéance	10,0 %	9,2 %	8,1 %	- 1,1
	Paiement sur internet	5,3 %	6,3 %	7,3 %	+ 1,0
	Total	68,4 %	71,9 %	73,6 %	+ 1,7
Taxe d'habitation	Mensualisation	35,0 %	34,6 %	34,6 %	0
	Prélèvement à l'échéance	9,4 %	7,3 %	6,2 %	- 1,1
	Paiement sur internet	5,9 %	8,1 %	10,0 %	+ 1,9
	Total	50,2 %	50,0 %	50,8 %	+ 0,8
Taxe foncière	Mensualisation	29,0 %	29,1 %	29,7 %	+ 0,6
	Prélèvement à l'échéance	11,9 %	9,6 %	9,2 %	- 0,4
	Paiement sur internet	5,2 %	6,6 %	9,1 %	+ 2,5
	Total	46,1 %	45,3 %	48,0 %	+ 2,7
Tous impôts	Mensualisation	37,2 %	37,6 %	38,0 %	+ 0,4
	Prélèvement à l'échéance	10,5 %	8,6 %	7,8 %	- 0,8
	Paiement sur internet	5,5 %	7,1 %	9,0 %	+ 1,9
	Total	53,2 %	53,4 %	54,8 %	+ 1,4

Source : Cahier statistique 2015 de la DGFIP.

Selon les informations transmises par l'administration fiscale, concernant la déclaration en ligne (et non le paiement), le nombre de télédéclarants est passé de 14,6 millions en 2015 à 18 millions en 2016, et le nombre de télédéclarations, de 16,7 à 21,3 millions ⁽¹⁾. Près de la moitié des foyers fiscaux déclarent désormais leurs revenus en ligne, alors que la première étape de l'obligation de déclarer en ligne, pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 40 000 euros, introduite par l'article 76 de la loi de finances pour 2016 ⁽²⁾, est d'ores et déjà mise en œuvre. Cette limite sera abaissée à 28 000 euros en 2017, et à 15 000 euros en 2018, jusqu'à disparaître pour la taxation des revenus de l'année 2019.

(1) L'administration fiscale précise que la différence vient du fait qu'un contribuable a la possibilité de déposer plusieurs déclarations en ligne, pour rectifier sa déclaration initiale.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Ce même article 76 a également étendu l'obligation de recourir à un paiement dématérialisé pour certaines impositions directes (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution à l'audiovisuel, taxe foncière, impôt de solidarité sur la fortune), en abaissant le plafond au-delà duquel le paiement dématérialisé est nécessaire : de 10 000 euros en 2016, ce plafond passera à 2 000 euros en 2017, 1 000 euros en 2018, et 300 euros en 2019.

Le Rapporteur spécial rappelle que la poursuite de la dématérialisation du paiement de l'impôt est une nécessité, car celle-ci permet de mieux gérer l'impôt et d'optimiser les moyens humains de l'administration fiscale. Il se félicite des progrès effectués en la matière, et souligne l'importance d'en accélérer la dynamique.

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.

Les données présentées dans le tableau ci-dessous témoignent d'une amélioration continue du taux d'intervention de l'impôt, qui n'a cessé de diminuer depuis 2007.

TAUX D'INTERVENTION SUR L'IMPÔT DEPUIS 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'intervention sur l'impôt	1,20 %	1,17 %	1,06 %	1,04 %	1,02 %	0,94 %	0,88 %	0,86 %	0,82 %

Source : Cahier statistique 2015 de la DGFIP, documents budgétaires.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces résultats. Il constate que la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, ainsi que la révision générale des politiques publiques (RGPP), toutes deux initiées par la précédente majorité, ont permis d'améliorer l'efficacité de l'action publique et d'en diminuer le coût pour le contribuable.

2. La poursuite des mesures de dématérialisation et de simplification

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

L'administration fiscale a ainsi poursuivi la refonte de son offre de services en ligne, afin de faire du numérique le canal privilégié par l'utilisateur pour accéder à l'information et échanger avec la DGFIP. Dans le cadre de ce

processus de modernisation, l'espace numérique sécurisé unifié (ENSU), qui consiste à offrir aux particuliers et aux professionnels un espace en ligne, permettant à l'utilisateur de retrouver sur la même plateforme l'ensemble de ses interactions avec les services fiscaux, est progressivement mis en place.

En 2016, la DGFIP a ainsi poursuivi le développement de ce projet :

– mise en place de l'avis de situation déclarative à l'impôt sur le revenu (ASDIR) qui permet à tous les déclarants en ligne d'obtenir dès la fin de la déclaration un document valant avis d'imposition et pouvant être communiqué aux tiers détenteurs – 13 millions d'ASDIR ont été produits en 2016 ;

– mise à disposition d'une messagerie sécurisée dès mars 2016, qui permet de déposer toute demande à l'administration fiscale (faire une réclamation, signaler une difficulté, poser une question générale) et d'en suivre l'avancement. Elle permet également à l'utilisateur de visualiser l'historique de ses échanges avec la DGFIP, y compris ceux effectués par d'autres canaux (internet, guichet, téléphone, courrier), dès lors que ces échanges ont été tracés par un agent ;

– ouverture du nouveau portail impots.gouv.fr en octobre 2016, qui bénéficie d'une présentation plus ergonomique.

Au dernier trimestre 2016, la DGFIP devrait également mettre en place trois nouveaux centres de contact téléphonique, permettant aux usagers d'obtenir des renseignements personnalisés et de réaliser un certain nombre de démarches courantes par téléphone. Enfin, après une expérimentation réussie, la DGFIP devrait progressivement déployer l'accueil personnalisé sur rendez-vous, afin d'apporter une réponse rapide et professionnelle aux usagers.

3. Un défi majeur pour 2017 : la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

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

Le prélèvement à la source figure à l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017.

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.

En application de l'article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, **le projet de loi de finances pour 2017 a prévu une évaluation préalable du prélèvement à la source**. En introduction de son propos, le Rapporteur spécial souhaite rappeler que l'information du Parlement a été tardive, une première version de l'article ayant été transmise à la commission des finances de l'Assemblée nationale à la fin de l'été. L'évaluation préalable de l'article 38 a été rendue publique en même temps que les bleus budgétaires, au moment du dépôt du projet de loi de finances ⁽¹⁾.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'est intéressé à l'impact du prélèvement à la source sur le fonctionnement de l'administration fiscale – notamment en termes d'investissements informatiques, d'évolutions organisationnelles et de besoin en formation des agents – ainsi que sur les tiers collecteurs. Le commentaire de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017 fait l'objet d'un rapport de la Rapporteuse générale de la commission des finances ⁽²⁾, qui détaille notamment l'impact de la réforme sur les contribuables et son articulation avec les différents types d'impôts.

Le Rapporteur spécial salue le travail effectué par les services, qui ont été très largement mobilisés pour proposer des solutions, parfois audacieuses, à la feuille de route transmise par le Gouvernement. Ces travaux, qui ont été lancés dès l'année 2015, ont conduit à des échanges nombreux entre l'administration fiscale, les associations professionnelles, et les représentants syndicaux du ministère des finances notamment, et ont permis de clarifier de nombreux points qui restaient en suspens, concernant les modalités concrètes de la réforme.

Néanmoins, et malgré la grande qualité de ce travail, le Rapporteur spécial considère que cette réforme ne permettra pas de simplifier et d'améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu. Au contraire, elle risque d'être source de complications et de lourdeurs administratives pour les contribuables, pour les entreprises, et pour l'administration fiscale, pour des gains d'efficacité limités, alors que les outils actuels, et notamment la mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu, permettraient, grâce à quelques aménagements techniques, de parvenir à des objectifs similaires.

b. Le coût pour les tiers collecteurs reste imprécis

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.

(1) *Prélèvement à la source, évaluation préalable de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017. Rapport au Parlement en application de l'article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.*

(2) *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 2017 (n° 4061), Tome III, Volume 2, Examen des articles (article 38).*

Comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article 38 : *« les missions du collecteur seront les suivantes :*

« – appliquer une retenue à la source au taux calculé et transmis par l'administration fiscale sur les revenus qu'il verse et qui sont soumis au prélèvement à la source. En l'absence de transmission de taux par l'administration fiscale, le collecteur devra appliquer la grille de taux par défaut ;

« – déclarer les montants individuels ainsi prélevés à l'administration fiscale ;

« – reverser l'ensemble des prélèvements effectués au titre d'un mois (ou d'un trimestre par exception) à l'administration fiscale ».

L'administration fiscale évalue à 1,7 million environ le nombre de collecteurs concernés par le prélèvement à la source, dont 1,6 million d'entreprises privées, 75 000 collectivités publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et hospitaliers), et plus de 1 000 caisses de retraite, et d'assurance maladie. Pour l'essentiel de ces tiers collecteurs, les relations avec l'administration fiscale seront dématérialisées, grâce au mécanisme de la déclaration sociale nominative (DSN).

Toutefois, l'administration fiscale rappelle que : *« la mise en place du prélèvement à la source pourrait induire deux grandes catégories de coût pour les collecteurs :*

« – le coût d'évolution des systèmes d'information (spécifications, développements, tests, amélioration de l'identification des usagers, formations) ;

« – le temps consacré aux réponses aux sollicitations des contribuables auxquels ils versent un revenu ».

L'évaluation préalable de l'article 38 souligne que les coûts éventuels pour les tiers collecteurs seraient faibles, voire nuls, grâce au passage à la DSN.

Le Rapporteur spécial reste sceptique quant à cette évaluation. Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de février 2012 ⁽¹⁾, 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 est, 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, pour qui la mise à jour du système informatique peut s'avérer complexe, et qui ne disposent pas nécessairement des ressources humaines nécessaires.

(1) Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*, février 2012.

Le Rapporteur spécial renouvelle donc ses interrogations et 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.

Lors de son avis relatif au budget pour 2016, le Rapporteur spécial soulignait également que l'introduction d'un tiers collecteur poserait d'importantes questions de confidentialité. L'impôt sur le revenu est en effet un impôt familial, qui intègre des revenus d'origines différentes et prend en compte de multiples niches fiscales. Pour éviter d'avoir à transmettre au tiers payeur des renseignements ayant trait à sa vie privée, il a été prévu que le taux applicable soit calculé par l'administration fiscale, puis transmis au tiers payeur, qui l'appliquerait aux revenus versés afin de calculer l'impôt dû. Le contribuable peut également opter pour le système du « taux neutre », qui ne prend pas en compte les éléments relatifs à sa situation personnelle. Si ce système permet effectivement de limiter la quantité d'informations implicitement transmises à l'employeur par le biais du taux, il implique néanmoins d'importantes régularisations. **Ces solutions paraissent satisfaisantes pour préserver la confidentialité, mais ne devraient pas permettre de simplifier la liquidation de l'impôt, puisque l'administration reste compétente pour calculer le taux applicable, et que des régularisations seront sans doute nécessaires dans de nombreuses situations.**

c. La gestion de l'année de transition

Le projet déposé par le Gouvernement prévoit la mise en œuvre, en 2018, d'un mécanisme *ad hoc* exceptionnel de transition, appelé crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR).

L'impôt sur le revenu afférent aux revenus non exceptionnels perçus en 2017, et concernés par le prélèvement à la source, sera annulé par l'intermédiaire de ce crédit d'impôt ⁽¹⁾. Dès lors, lorsque le ménage effectuera sa déclaration d'impôt sur le revenu portant sur l'intégralité des revenus qu'il aura perçus lors de l'année 2017, en mai ou juin 2018, l'impôt sera liquidé normalement par l'administration fiscale, qui, en fin de liquidation, appliquera le CIMR dont bénéficiera le ménage au titre de ses revenus perçus lors de l'année 2017. En septembre 2018, l'avis d'imposition mentionnant le montant d'impôt net du CIMR, sur les revenus que le ménage aura perçus lors de l'année 2017, sera transmis par l'administration fiscale à celui-ci.

(1) Ainsi, plusieurs options ont été écartées telles que l'étalement de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2017 ; l'annulation de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2017 afférent aux revenus non concernés par la mise en place du prélèvement à la source ; l'annulation de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2017 afférent aux revenus exceptionnels par nature et une simple exonération d'impôt sur le revenu afférent aux revenus non exceptionnels perçus lors de l'année 2017 concernés par le prélèvement à la source.

À partir de ce moment-là, **trois situations peuvent se présenter** :

– **si cet impôt net est positif**, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2017 des revenus exceptionnels par nature ou des revenus non concernés par le prélèvement à la source (ex : gains provenant de la cession de valeurs mobilières), celui-ci sera acquitté par le ménage ;

– **si cet impôt net est nul**, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2017 des revenus non exceptionnels concernés par le prélèvement à la source (ex : traitements, salaires, pensions, revenus de remplacement, BIC, BNC, BA, revenus fonciers) sans avoir acquis, lors de cette même année, de réduction ou de crédit d'impôt, le ménage n'aura aucun montant à acquitter au titre de l'année 2017 ;

– **si cet impôt net est négatif**, par exemple dans le cas d'un ménage qui aura perçu lors de l'année 2017 des revenus non exceptionnels concernés par le prélèvement à la source et qui aura acquis, lors de cette même année, des droits à réduction ou crédit d'impôt, le ménage se verra restituer le montant correspondant.

d. Des gains d'efficience limités

Dans sa réponse au questionnaire soumis par le Rapporteur spécial, la DGFIP rappelle que 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.

Le Rapporteur spécial reste sceptique concernant les gains d'efficience que la réforme du prélèvement à la source est censée procurer. En 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires évoquait dans son rapport relatif au prélèvement à la source une économie de moins de 200 ETP, représentant à terme 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), et 130 ETP économisés au titre de la suppression des délais de paiement (6,4 millions d'euros).

Des coûts externes sont d'ores et déjà identifiés en matière de dépenses informatiques : dépenses d'assistance pour les développements informatiques et d'assistance aux usagers et aux collecteurs ; prise en charge du dispositif d'échanges avec les collecteurs par le groupement d'intérêt public en charge de la DSN et achat de matériels supplémentaires. D'autre part, l'administration fiscale va mettre en œuvre un dispositif de formation professionnelle de grande ampleur pour ses agents, et la collecte des coordonnées bancaires des usagers dans la déclaration de revenus 2016 pourra engendrer une charge de saisie supplémentaire pour les services.

De nouvelles tâches destinées à assurer le correct fonctionnement du prélèvement à la source devront être effectuées, telles que la gestion des anomalies de procédures de déclaration, lorsque l'information détenue par le collecteur ne sera pas correctement transmise et intégrée dans son système d'information, la prise en charge des anomalies de paiement, et l'accueil des usagers qui souhaiteront par exemple savoir si, dans leur situation, ils peuvent ou non moduler leurs prélèvements, ou qui s'interrogeront sur les modalités de calcul du taux de prélèvement.

À court terme, le prélèvement à la source devrait constituer une charge supplémentaire pour la DGFIP : le schéma d'emplois pour 2017 fait état de 1 630 ETP supprimés, contre environ 2 000 par an au cours de la décennie précédente. Le nouveau système nécessiterait également une mise à niveau des systèmes informatiques, dont le coût n'a pas encore pu être évalué par la DGFIP.

Lors 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 cette réforme étaient en cours et qu'ils devraient permettre l'instauration effective du prélèvement à la source dès janvier 2018. **Au regard de la baisse des moyens de la DGFIP depuis quelques années, 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.**

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de procéder à une telle réforme, qui nécessite d'importants travaux de mise à niveau, mais permettra des gains d'efficience faibles, même à long terme.

Les économies attendues à terme semblent faibles, si l'on les met en perspective avec la centaine de milliers d'agents que compte la DGFIP, qui supprime plus de 2 000 postes chaque année. **Le Conseil des prélèvements obligatoires relevait : « au surplus, près de la moitié de cette économie [de 200 ETP soit 12 millions d'euros] 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. 58,2 % des contribuables ont recours à la mensualisation, 7,3 % ont recours aux paiements en ligne et 8,1 % sont prélevés à l'échéance. Ainsi, au total, 73,6 % des contribuables paient de façon dématérialisée l'impôt sur le revenu.

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

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2016

A. UNE GESTION SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2016, la DGFIP a poursuivi l'effort de rationalisation de ses moyens. La consommation du plafond autorisé d'emplois (PAE) a été de 107 202 ETP pour un PAE de 109 726 ETP.

À la fin du 1^{er} semestre 2016, la DGFIP disposait sur le programme 156 d'une dotation de 6 907,4 millions d'euros au titre des crédits de personnel, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

CRÉDITS DE TITRE 2 DISPONIBLES AU 30 JUIN 2016

(en millions d'euros)

LFI 2016	6 941,7
Transferts de crédits	0,4
Réserve de précaution de 0,5 %	34,7
Crédits disponibles	6 907,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

L'état de la consommation des crédits de titre 2 fait état de 3,54 milliards d'euros exécutés sur les six premiers mois de l'année. Les services de la DGFIP ont notifié au Rapporteur spécial que l'exécution des crédits de titre 2 de l'exercice 2016 pourra être contenue dans la limite des crédits ouverts en LFI après ouverture de la réserve de précaution majorée des crédits attendus pour le financement de la mesure « point fonction publique »⁽¹⁾.

ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 2 AU 30 JUIN 2016

(en millions d'euros)

	Crédits T2 ouverts en LFI 2016	Exécution de janvier à juin 2016	Prévision de juillet à décembre 2016	Prévision d'exécution 2016	Écarts prévision / exécution
T2, hors CAS	4 749 112 166	2 444 250 063	2 317 492 156	4 761 742 219	+ 12 630 053
CAS ⁽¹⁾	2 192 585 046	1 098 174 061	1 099 417 531	2 197 591 592	+ 5 006 546
Total T2 avec CAS⁽¹⁾	6 941 697 212	3 542 424 124	3 416 909 687	6 959 333 811	+ 17 636 599

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La maîtrise des dépenses de personnel est liée à un niveau élevé de suppressions d'emplois et à un encadrement des mesures catégorielles qui, hors mesures relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, ne devraient pas dépasser 2,4 millions d'euros hors CAS. Celles-ci sont constituées pour moitié des effets année pleine des mesures mises en place en 2015.

(1) Revalorisation de 1,2 % du point d'indice de la fonction publique en deux temps : à hauteur de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016, et de 0,6 % au 1^{er} février 2017.

B. UNE EXÉCUTION RAISONNABLE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

Au 30 juin 2016, les crédits hors titre 2 mis à disposition de la DGFIP s'élevaient à 1 102,2 millions d'euros en AE et 992,1 millions d'euros en CP, compte tenu de l'impact de la réserve de précaution de 8 %, de l'ouverture des reports et des rattachements constatés d'attributions de produits et fonds de concours.

Au 30 juin 2016, 536,5 millions d'euros d'AE et 453,5 millions d'euros de CP ont d'ores et déjà été consommés, soit respectivement 51,2 % et 45,7 % de l'enveloppe des crédits mise à disposition de la DGFIP.

La consommation des crédits d'investissement a été prudente. Au 30 juin 2016, les crédits consommés sur le titre 5 s'élèvent à 14,8 millions d'euros en AE et à 16,4 millions d'euros en CP, soit 2,6 % en AE et 3,6 % en CP des dépenses totales hors titre 2 de la DGFIP.

Les dépenses de titre 5 déjà réalisées sur le programme 156 concernent principalement le domaine informatique (12,2 millions d'euros en AE et 14,2 millions d'euros en CP au 30 juin 2016). Ces dépenses correspondent essentiellement à des achats de matériels et de logiciels nécessaires notamment à la mise en œuvre de nouveaux projets, ainsi qu'aux dépenses informatiques du service des retraites de l'État (SRE). Fin 2016, cette consommation devrait s'établir à 19 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP.

La consommation des crédits de fonctionnement est conforme aux prévisions. Au 30 juin 2016, les crédits du titre 3 consommés s'élèvent à 548 millions d'euros en AE et à 436,5 millions d'euros en CP, soit 97,3 % en AE et 96,2 % en CP des dépenses totales hors titre 2 de la DGFIP.

Les dépenses de titre 3 déjà réalisées concernent principalement l'immobilier (loyers et charges connexes, pour 185,3 millions d'euros en CP) et les dépenses dites « métiers » : affranchissement, impression et reprographie, frais de déplacement (160,9 millions d'euros en CP).

III. LES PERSPECTIVES POUR 2017

A. LA POURSUITE DES RÉDUCTIONS DE PERSONNEL

1. De nouvelles réductions d'effectifs seront conduites en 2017

Depuis plusieurs années, l'administration fiscale contribue de manière importante à l'effort de réduction des dépenses publiques. Dans le contexte budgétaire actuel, ces économies sont nécessaires, et le Rapporteur spécial salue les efforts consentis par la DGFIP.

Au titre du projet de loi de finances pour 2017, 1 630 suppressions d'emplois en ETP sont prévues. Si les suppressions d'emplois prévues par le projet de loi de finances pour 2017 sont moindres que celles qui étaient prévues par les projets de loi de finances pour 2015 et 2016 (respectivement – 2 000 et – 2130), cela s'explique par la mise en œuvre du prélèvement à la source prévue pour janvier 2018.

Entre 2008 et 2017, la direction a supprimé 22 281 postes, soit un taux d'effort de 17,7 % (nombre de suppressions sur la période 2008-2017 rapporté au plafond d'emplois 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.

**ETPT VOTÉS ET EXÉCUTÉS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS VOTÉES ET EXÉCUTÉES
DEPUIS 2008 AU SEIN DE LA DGFIP**

(en ETPT et ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
ETPT votés (Plafond d'emplois)	125 949	123 588	121 156	118 784	116 251	114 417	111 990	109 726	107 294	105 690
ETPT exécutés	125 541	122 640	120 191	117 122	114 299	111 805	109 427	107 202	–	–
Suppressions d'emplois votées (en ETP)	– 2 385	– 2 391	– 2 565	– 2 667	– 2 438	– 2 023	– 1 988	– 2 000	– 2 130	– 1 630
Suppressions d'emplois exécutées (en ETP)	– 2 699	– 1 650	– 2 594	– 3 128	– 2 439	– 2 023	– 1 988	– 2 000	–	–

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En revanche, le coût moyen chargé d'un ETPT à la DGFIP a augmenté depuis 2012, ce qui a limité l'impact des suppressions d'emplois, comme le montre le tableau ci-dessous.

COÛT MOYEN D'UN ETPT À LA DGFIP DE 2012 À 2015, EN EXÉCUTION

(en euros)

	2012	2013	2014	2015
Coût moyen d'en ETPT, toutes catégories confondues ⁽¹⁾⁽²⁾	60 923	62 807	64 106	64 923

(1) CAS compris. La hausse des taux du CAS *Pensions* entre 2012 et 2014 est le principal facteur d'évolution.

(2) Catégories A+, A, B, C et non titulaires (dont auxiliaires saisonniers).

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Ces suppressions d'emplois ont finalement permis de faire diminuer le niveau des dépenses de titre 2.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE TITRE 2

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Rémunérations d'activité	4 366	4 393	4 371	4 304	4 201
Cotisations et contributions sociales	2 672	2 856	2 777	2 754	2 704
<i>Dont contributions au CAS Pensions</i>	<i>2 120</i>	<i>2 306</i>	<i>2 238</i>	<i>2 219</i>	<i>2 182</i>
Prestations sociales et allocations diverses	36	19	20	20	20
Total Titre 2 (hors CAS Pensions)	7 074	7 267	7 168	7 078	6 925
Total Titre 2 (y.c. CAS Pensions)	4 953	4 962	4 931	4 858	4 742

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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, et même si ces écarts ont eu tendance à diminuer, ceux-ci restent importants.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DE RECRUTEMENTS ET DE DÉPARTS EN RETRAITE ENTRE 2012 ET 2016

	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Recrutements prévus en LFI	2 264	1 418	1 700	1 838	1 858
Recrutements effectifs	1 577	2 072	2 338	2 246	2 064
Écart	- 687	+ 654	+ 638	+ 408	+ 206
Départs en retraite prévus en LFI	3 700	3 000	3 300	3 500	3 650
Départs en retraite effectifs	3 418	3 718	3 907	3 748	3 750
Écart	- 282	+ 718	+ 607	+ 248	+ 100

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La DGFIP conduit une politique prudente en matière de recrutements de contractuels. Ceux-ci sont en diminution constante depuis quatre ans et, pour 2017, seuls cinq emplois de contractuels ont été créés dans le cadre de la constitution de la nouvelle direction immobilière de l'État. La durée moyenne des contrats est néanmoins relativement longue (plus de trois ans pour 85,3 %). La DGFIP a titularisé 8 contractuels en 2016, et seul un agent devrait être titularisé en 2017 au titre de cette procédure.

Enfin, les mesures catégorielles pour 2016 sont principalement composées de la mesure de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), mise en œuvre dans un premier temps au bénéfice des agents de catégorie B. Pour 2017, la mise en œuvre du PPCR devrait intervenir au profit des agents des catégories A, B et C et représente l'essentiel des mesures catégorielles.

MESURES CATÉGORIELLES

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant	55,0	18,2	21,7	22,0	8,99	44,2
Variation (%)	-	-66,9 %	+19,2 %	+1,4 %	-59,1 %	+391,7 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Le réseau poursuit son adaptation

Le réseau de la DGFIP 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.

SERVICES ET POSTES COMPTABLES DU RÉSEAU DE LA DGFIP AU 1^{ER} JANVIER 2016

(en nombre de structures)

Structure	Nombre de structures
Postes comptables	4 038
Services des impôts des particuliers	513
Services des impôts des entreprises	501
Services des impôts des particuliers et des entreprises	205
Trésoreries mixtes	1 338
Trésoreries spécialisées	1 023
Pôles de recouvrement spécialisé	104
Services de publicité foncière	354
Trésoreries auprès des ambassades	12
Autres services non comptables supra ou infra départementaux	1 368

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Toutefois, ce réseau s'est révélé inégal, voire hétérogène, et la pertinence des implantations ne prenait pas toujours en compte les évolutions économiques, sociologiques et technologiques. Il est également composé d'un grand nombre de petites structures et repose largement sur la proximité des services, alors que les usagers en attendent plutôt une meilleure accessibilité et la qualité du service rendu.

À la suite de la fusion entre la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, en 2008, la direction des services fiscaux et la trésorerie générale ont procédé, dans chaque département, au regroupement de leurs missions respectives, sous un commandement unifié. Cette fusion s’est traduite par la création d’une direction départementale des finances publiques ou, lorsque le département est celui du chef-lieu de la région, d’une direction régionale des finances publiques. Ce processus, engagé en 2009, s’est achevé en 2012 avec la création de la direction régionale des finances publiques de Mayotte, consécutive à sa départementalisation.

Le tableau suivant indique le nombre de directions départementales et régionales avant et après la fusion :

2008		2016
DGCP	DGI	DGFIP
100	108	101
208		

Le Rapporteur spécial salue cette réforme structurelle, initiée par la précédente majorité, et sa poursuite par l’actuel Gouvernement.

Les regroupements de trésoreries se poursuivent à un rythme modéré.

Au 1^{er} janvier 2016, 149 trésoreries ont été fusionnées, ainsi que 18 services des impôts des particuliers (SIP) et 31 services des impôts des entreprises (SIE). D’ici à fin 2016, une dizaine de trésoreries spécialisées devraient fusionner. Au 1^{er} janvier 2017, une cinquantaine de structures, SIP comme SIE, situées dans des centres urbains accueillant par ailleurs d’autres entités de la DGFIP, devraient fusionner. Les opérations au sein du réseau rural devraient être de l’ordre de 120 fusions de trésoreries. Enfin, dans le cadre de la création de la direction de l’immobilier de l’État, une réorganisation des missions domaniales au niveau régional et départemental est en cours de concertation pour une mise en œuvre en 2017.

Les évolutions du contexte institutionnel local nécessitent également une adaptation des services. La réforme de l’État territorial, induite par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), s’est traduite à la DGFIP par la transformation de 9 directions régionales en directions départementales. 12 paieries régionales métropolitaines ont été implantées dans les 12 régions concernées, la paierie régionale d’Île-de-France étant déjà intégrée aux services de la DRFiP de Paris. Par ailleurs, une délégation inter-régionale du directeur général sera supprimée fin 2016.

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 plus de l'ENSU, plusieurs grands chantiers sont en cours :

– **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 économiques et financiers (MEF) et du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), devrait prendre le relais des systèmes existants de l'ensemble des partenaires. La DGFIP prépare activement son passage vers cette application, prévue en 2018 ;

– **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 (ONP) ;

– **le projet « ENSAP »** (espace numérique sécurisé de l'agent public) vise à mettre en place un portail interactif facilitant les échanges par voie dématérialisée entre administration et agents de l'État (actifs et retraités), en offrant à ces derniers un bouquet de services personnalisés. Ce portail leur permettra d'accomplir en ligne leurs démarches dans le cadre de la réforme des droits à retraites et de disposer de leurs bulletins de paye ou de pension de façon dématérialisée ;

– **le projet « CLOUD »** de modernisation de la production informatique des ministères économiques et financiers qui a pour objectif de réduire les coûts d'infrastructure et des opérations à travers la mutualisation de ressources techniques et humaines, de façon à s'inscrire dans un modèle économique proche de celui en vigueur dans l'économie concurrentielle ; d'améliorer la productivité globale des services informatiques ; de garantir un fonctionnement résilient, sécurisé des infrastructures, notamment au travers de plans de reprise d'activité ; d'améliorer l'agilité des services informatiques en accélérant les cycles de développement et de délivrance de nouvelles applications à travers des technologies innovantes et d'optimiser la consommation énergétique des administrations.

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

Pour 2017, la priorité a été donnée aux projets informatiques permettant la mise en œuvre du prélèvement à la source. L'administration fiscale souligne qu'elle a été mobilisée sur ce projet depuis plusieurs mois : une direction de projet dédiée a été mise en place dès l'été 2015, les premiers contacts ont été pris avec les principales organisations professionnelles à l'automne 2015 et se sont poursuivis tout au long du premier semestre 2016, et des réunions techniques sont régulièrement organisées avec les professionnels, dont les éditeurs de logiciels de paye ou les experts-comptables.

2. Des économies limitées en matière de frais d'affranchissement

En 2015, les frais d'affranchissement de la DGFIP se sont élevés à 193,3 millions d'euros. Ils constituent le second poste du budget de fonctionnement et d'investissement, après les loyers. Selon le rapport de la Cour des comptes : « Le budget de l'État en 2015 » paru en mai 2016, la réduction par la DGFIP de ses frais d'affranchissement ne représente que 26 millions d'euros d'économies en 2015.

Si la DGFIP a pu contenir ses frais d'affranchissement au 1^{er} semestre 2016 en réduisant le poids des documents envoyés dans le cadre des campagnes déclaratives, les dépenses d'affranchissement ne devraient pas baisser significativement par rapport à 2015.

Lors de son précédent avis budgétaire, le Rapporteur spécial s'interrogeait sur la pertinence d'une réduction trop drastique de ces dépenses, suite à la publication du rapport interne de l'administration à ce sujet. Le Rapporteur spécial recommandait une approche prudente et progressive des économies d'affranchissement, afin d'en limiter les effets collatéraux. Les propositions du rapport semblent avoir été écartées. Le Rapporteur spécial se satisfait de cette décision, et rappelle que **si les recherches d'économies méritent être poursuivies en raison du contexte budgétaire actuel, celles-ci ne doivent pas se faire au prix d'une dégradation du service.**

*

* *

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

(en euros)

Actions		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
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	472 077 078	478 020 579	520 792 448	+ 8,9 %	+ 14,5 %	+ 2,7 %
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	128 799 739	163 237 496	167 603 730	148 514 183	208 853 990	176 289 023	- 15,6 %	+36,9 %	+ 6,5 %
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	212 767 113	210 760 738	211 159 128	210 030 063	257 136 392	266 242 261	+ 3,5 %	+ 25,1 %	+ 4,6 %
5	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	355 696 972	395 266 990	360 878 794	357 664 440	320 378 983	321 520 209	+ 0,4 %	- 9,6 %	- 2 %
6	Soutien des services opérationnels	387 412 845	375 451 597	389 226 879	383 501 835	324 134 940	294 477 317	- 9,1 %	- 24 %	- 5,3 %
7	Perception des droits et taxes	54 960 229	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	1 594 484 880	1 606 891 977	1 601 347 208	1 571 787 599	1 588 524 884	1 579 321 258	- 0,6 %	- 1 %	- 0,2 %

Source : documents budgétaires.

Titres		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
T2	Dépenses de personnel	1 118 491 865	1 134 521 016	1 141 966 403	1 136 780 166	1 155 896 497	1 199 613 002	+ 3,8 %	+ 7,3 %	+ 1,4 %
T3	Dépenses de fonctionnement	174 274 633	168 205 038	177 601 735	168 759 432	231 418 984	165 302 656	- 28,6 %	- 5,1 %	- 1,1 %
T5	Dépenses d'investissement	28 994 774	50 903 707	62 934 297	47 179 745	40 900 956	63 097 600	+ 54,3 %	+ 117,6 %	+ 16,8 %
T6	Dépenses d'intervention	272 723 848	253 262 216	218 844 773	219 068 256	160 308 447	151 308 000	- 5,6 %	- 44,5 %	- 11,1 %
	Total	1 594 484 880	1 606 891 977	1 601 347 208	1 571 787 599	1 588 524 884	1 579 321 258	- 0,6 %	- 1 %	- 0,2 %

Source : documents budgétaires.

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

(en euros)

Actions		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
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	470 412 342	468 697 203	516 836 187	+ 10,3 %	+ 13,9 %	+ 2,6 %
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	132 105 060	147 777 667	159 539 821	145 618 994	206 525 188	170 994 640	- 17,2 %	+ 29,4 %	+ 5,3 %
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	212 930 865	210 964 554	211 176 862	210 052 280	248 714 410	265 104 265	+ 6,6 %	+ 24,5 %	+ 4,5 %
5	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	354 853 090	395 637 706	360 749 459	357 815 586	316 808 106	320 765 772	+ 1,2 %	- 9,6 %	- 2 %
6	Soutien des services opérationnels	377 574 745	380 232 860	373 219 400	389 596 227	305 678 678	291 663 629	- 4,6 %	- 22,8 %	- 5 %
7	Perception des droits et taxes	54 902 904	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	1 586 038 277	1 597 543 929	1 576 685 352	1 573 495 429	1 546 423 585	1 565 364 493	+ 1,2 %	- 1,3 %	- 0,3 %

Source : documents budgétaires.

Titres		Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PAP 2017	Variation 2016-2017	Variation totale 2012-2017	Variation moyenne 2012-2017
T2	Dépenses de personnel	1 118 491 622	1 134 521 016	1 141 966 403	1 136 780 166	1 155 896 497	1 199 613 002	+ 3,8 %	+ 7,3 %	+ 1,4 %
T3	Dépenses de fonctionnement	162 764 595	170 586 818	164 560 991	170 576 321	190 744 028	158 855 834	- 16,7 %	- 2,4 %	- 0,5 %
T5	Dépenses d'investissement	32 898 413	38 649 134	51 423 729	46 968 628	39 474 613	55 587 657	+ 40,8 %	+ 69 %	+ 11,1 %
T6	Dépenses d'intervention	271 883 645	253 786 961	218 734 229	219 170 314	160 308 447	151 308 000	- 5,6 %	- 44,3 %	- 11,1 %
	Total	1 586 038 277	1 597 543 929	1 576 685 352	1 573 495 429	1 546 423 585	1 565 364 493	+ 1,2 %	- 1,3 %	- 0,3 %

Source : documents budgétaires.

SECONDE PARTIE : LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

I. L'ACTION DES DOUANES EN 2016 ET LES ENJEUX POUR 2017

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

1. Des résultats en progression

a. La lutte contre la fraude financière et fiscale

Depuis quatre ans, l'action des services douaniers est orientée prioritairement sur les enjeux significatifs liés à la fraude financière et fiscale, conformément aux recommandations successives formulées par la Cour des comptes. Le montant des droits et taxes redressés en matière de fraude financière et fiscale, présenté dans le tableau ci-dessous, est en augmentation depuis 2012 (+ 28 % au total général).

Cette amélioration de la performance est consécutive à la mise en œuvre des priorités opérationnelles de contrôle définies au niveau national, parmi lesquelles : le contrôle de la fiscalité énergétique (+ 57 % depuis 2012) et le contrôle des entrepositaires agréés de produits alcooliques (+ 50 % depuis 2012).

DROITS REDRESSÉS PAR LA DGDDI, PAR TYPE DE TAXE DEPUIS 2012

(en euros)

	2012	2013	2014	2015
Contributions indirectes	39 024 915	66 034 095	70 006 081	50 423 783
Alcools et boissons	28 795 807	56 943 683	59 653 190	43 239 137
Autres CI	54 295	83 657	53 819	8 635
Céréales, oléagineux, farines	225 670	473 610	710 610	655 808
Garantie	4 469	17 511	2 199	1 657
Jeux et spectacles	8 059 955	6 457 506	8 109 345	4 338 244
Tabacs	1 884 719	2 058 128	1 476 918	2 180 302
Divers droits et taxes	26 286 837	32 595 642	22 413 385	31 173 123
Autres droits et taxes	1 902 197	3 004 035	1 169 412	1 741 020
Autres Polynésie française	-	-	-	3 502 775
DAFN	3 099 186	1 050 728	638 067	648 373
Droits de ports	875 327	1 231 249	1 073 999	3 315 503
Octroi de mer	6 661 061	11 199 842	10 502 964	6 312 400
TGAP	10 975 489	13 723 775	6 184 473	12 803 720
TSVR	2 773 577	2 386 013	2 844 470	2 849 332

	2012	2013	2014	2015
Énergie	48 136 896	39 966 410	69 430 383	75 757 031
Autres taxes énergétiques	6 949 911	7 508 744	4 298 813	15 125 978
TIC Pétrole	27 844 253	23 959 211	22 976 443	36 353 985
TVA sur les produits pétroliers	13 342 732	8 498 455	42 155 127	24 277 068
Droits de douane et assimilés	32 929 339	28 652 220	51 119 060	45 073 047
Autres assimilés dédouanement	2 830 023	4 796 749	4 518 076	4 307 415
Droits anti dumpings et compensateurs	2 247 997	3 590 317	7 598 270	5 980 449
Droits de douane	27 851 319	20 265 154	39 002 714	34 785 183
TVA à l'import (hors produits pétroliers)	147 846 893	155 438 129	143 940 959	174 975 543
Total général	294 224 880	322 686 496	356 909 868	377 402 527

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le montant des droits redressés par la DGDDI dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA à l'import est également en progression depuis 2012, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

DROITS REDRESSÉS EN MATIÈRE DE TVA À L'IMPORTATION

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
TVA à l'import hors produits pétroliers	147,8	155,4	143,9	175,0
TVA à l'import sur les produits pétroliers	13,3	8,5	42,2	24,3
Total des droits redressés en matière de TVA	161,2	163,9	186,1	199,3

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En 2016, la lutte contre la fraude à la TVA à l'import a été largement renforcée sur de nouveaux vecteurs particulièrement sensibles à la fraude : le fret express et le fret postal (en lien avec le développement du commerce en ligne) et la navigation de plaisance (importation sans déclaration de bateaux de luxe).

La lutte contre la fraude à la TVA à l'import, et plus spécifiquement lorsque celle-ci fait l'objet d'une exonération dans le cadre de la mise en œuvre du régime douanier 42, fait partie des axes de contrôle prioritaires des services douaniers. Cet objectif a été reconduit en 2017. **Le Rapporteur spécial se réjouit de ces bons résultats.**

b. La lutte contre les trafics et la protection du consommateur

Concernant les contrefaçons, au cours des quatre dernières années, les catégories de marchandises dans lesquelles les plus importantes quantités de contrefaçons ont été saisies ont été les produits divers (machines et outils, véhicules dont éléments et accessoires, matériel de bureau, notamment), les médicaments, et les vêtements et accessoires.

L'analyse par catégorie et par année montre cependant certaines variations notables. La catégorie des produits divers a été en 2012, 2013 et 2015 la plus représentée. En 2013, et surtout en 2014, les contrefaçons de médicaments ont atteint des niveaux record qui ne se sont pas confirmés en 2015, en raison de l'absence de saisie de grande ampleur dans ce domaine. Enfin, la part des contrefaçons de CD, DVD, cassettes et cassettes de jeu, continue à diminuer depuis 2012, probablement du fait d'une moindre utilisation de ces supports, authentiques ou non, par les consommateurs.

SAISIES DE CONTREFAÇONS

(en nombre d'articles)

	2012	2013	2014	2015
Denrées alimentaires, boissons alcoolisées et autres	2 814	261 570	266 764	233 588
Produits de soin corporels	212 130	171 712	511 992	409 367
Vêtements et accessoires	1 129 041	1 075 913	1 590 320	761 542
Chaussures dont éléments et accessoires	279 691	369 157	284 630	595 160
Accessoires personnels	787 810	445 089	597 614	330 943
Téléphones mobiles dont éléments et accessoires techniques	145 428	293 190	329 614	528 925
Équipement électrique, électronique et informatique	121 655	98 515	268 626	164 848
CD, DVD, cassettes, cassettes de jeu	100 226	73 542	56 331	42 147
Jouets, jeux et consoles de jeux vidéo, articles de sport	501 972	350 083	331 328	460 796
Médicaments	95 300	1 354 705	2 580 793	173 385
Autres (machines et outils, véhicules dont éléments et accessoires, matériel de bureau, briquets, étiquettes, vignettes, autocollants, textiles, articles d'emballage, etc.)	1 190 543	3 144 823	1 947 669	4 002 242
Total contrefaçons	4 566 610	7 638 299	8 765 681	7 702 943

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les données relatives aux saisies de stupéfiants réalisées font apparaître des résultats en constante progression depuis 2012. La valeur des stupéfiants saisis est en augmentation, et a été multipliée par plus de trois depuis 2012. **Le Rapporteur spécial se félicite de ces excellents résultats.**

Une analyse détaillée fait cependant apparaître des évolutions importantes selon la catégorie de stupéfiant considérée. Le Rapporteur spécial constate ainsi que la hausse des résultats entre 2013 et 2014 s'explique principalement par la réalisation d'importantes saisies de cannabis ; l'année suivante, les saisies de cannabis sont en net recul, chutant de plus de moitié, mais cette baisse est plus que compensée par la hausse des saisies de cocaïne.

Les deux tableaux suivants présentent les saisies de stupéfiants effectuées depuis 2012, en millions d'euros et en kilogrammes ⁽¹⁾.

(1) La DGDDI précise que l'indicateur « Montant des saisies de stupéfiants » est calculé en multipliant les quantités saisies réelles effectives par la valeur du produit en fonction de sa catégorie (cocaïne, héroïne, cannabis, etc.). La valorisation des produits stupéfiants est effectuée automatiquement dans le système d'information de la DGDDI selon un barème défini pour les stupéfiants les plus fréquents.

SAISIES DE STUPÉFIANTS, EN MILLIONS D'EUROS

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Cannabis	48	173	317	129
Cocaïne	186	293	269	639
Héroïne	7	9	15	7
Khat	5	49	33	7
Autres (amphétamines, psychotropes)	10	13	24	20
Total	256	537	658	802

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

SAISIES DE STUPÉFIANTS, EN KILOGRAMMES

(en kilogrammes)

	2012	2013	2014	2015
Cannabis	23 737	85 712	157 349	62 552
Cocaïne	4 585	7 217	6 558	16 800
Héroïne	255	273	546	249
Khat	4 501	48 911	32 624	7 161
Autres (amphétamines, psychotropes)	682	1 090	1 320	1 192
Total	33 760	143 203	198 397	87 954

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En matière de saisies de cannabis, les résultats font preuve d'une importante volatilité. Ils ont atteint des records historiques en 2014, avec 157 tonnes de produits saisis puis sont revenus à des niveaux plus habituels avec 62 tonnes en 2015. Ces évolutions s'expliquent en partie par les importantes saisies de marchandises dissimulées dans des cargos en Méditerranée, au cours de l'année 2014, qui ne se sont pas renouvelées en 2015 ni en 2016.

L'année 2015 a également été marquée par des résultats jamais atteints dans la lutte contre le trafic de cocaïne, avec 16,8 tonnes saisies. Ce bilan s'explique par un travail de renseignement et d'analyse de long cours qui a permis de réaliser des saisies exceptionnelles, tant dans la zone Caraïbes qu'en Europe.

Enfin, en matière de khat, les évolutions des réglementations relatives à ce produit aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont, dans un premier temps, fait évoluer les routes d'approvisionnement en les faisant passer par la France, ce qui a entraîné les saisies importantes en 2013 et 2014. La décision du Royaume-Uni de prohiber également ce produit a eu une incidence directe sur les résultats de la douane dans ce domaine, en ramenant les saisies de khat à des niveaux plus habituels.

Concernant les saisies de tabac, les services douaniers ont saisi 630 tonnes de tabacs et cigarettes, contre 422 l'année précédente, ce qui constitue un record historique. La DGDDI a souligné que cette performance exceptionnelle était le résultat d'une stratégie globale, fondée sur la qualité des dispositifs de renseignement ainsi qu'un fort investissement opérationnel.

SAISIES DE TABAC

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Tabac	14	19	16	30
Cigarettes	66	70	76	176
Cigares	0,2	0,4	0,4	0,5
Total	80	89	92	207

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Des évolutions législatives et réglementaires, prenant notamment appui sur la directive 2014/40 UE, participent également à l'amélioration des résultats en matière de saisies de tabac :

– depuis le 1^{er} janvier 2015, l'achat des produits du tabac à distance est désormais proscrit, quel que soit le pays d'origine (États membres de l'Union européenne ou non) ;

– la saisie de tabac dans le fret express est facilitée depuis les dispositions de la loi de finances pour 2015 et de la loi de finances rectificative pour 2014 relatives à l'article 568 *ter* du code général des impôts et au 16° du 4 de l'article 38 du code des douanes.

Les investigations menées dans le fret express et postal visent désormais à démanteler les filières d'approvisionnement. Ces opérations ont permis de mettre un terme à l'activité de vendeurs en ligne responsables d'envois représentant environ 40 tonnes de tabacs et cigarettes (soit 6 millions d'euros de manque à gagner de recettes fiscales). Environ mille clients ont été mis en cause dans ces affaires. **Le Rapporteur spécial se félicite de ces mesures, qui renforcent l'efficacité des contrôles douaniers.**

Enfin, les contrôles en matière de protection du consommateur portent sur le contrôle des produits industriels, des produits de santé et des produits soumis à réglementation sanitaire et phytopharmaceutique. Entre 2014 et 2015, les résultats contentieux ont augmenté de 5,3 %, et 7 597 infractions ont été relevées.

La Douane a procédé à environ 7 702 contrôles sur les produits industriels soumis à réglementation technique (sécurité électrique, jouets, puériculture, équipements de protection individuelle, produits de la construction, etc.). Ces actions ont permis la constatation de 1 800 contentieux.

PROTECTION DU CONSOMMATEUR

(en nombre de contentieux)

	2012	2013	2014	2015
Nombre de contentieux protection du consommateur	6 122	7 113	7 213	7 597

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En 2017, dans la note de cadrage unique, la DGDDI a décidé de mettre l'accent sur les thématiques suivantes :

– **la lutte contre la fraude fiscale**, avec la mobilisation des services dans la lutte contre la fraude à la TVA à l'importation, notamment dans un contexte d'ouverture de l'auto-liquidation à de nouveaux opérateurs, la consolidation de certains axes de contrôle en matière de dédouanement (contournement des droits anti-dumping), de fiscalité énergétique et de contributions indirectes, notamment dans les secteurs des alcools et des tabacs, et l'amplification de l'action des services en matière de lutte contre la fraude fiscale sur internet, en réponse au développement rapide et aux enjeux croissants du fret express et postal et du commerce en ligne ;

– **le contrôle des produits dangereux pour le consommateur et l'environnement**, qui passe par la concentration sur les thématiques des restrictions à l'importation des substances chimiques, des transferts transfrontaliers de déchets, et dans le secteur des produits cosmétiques ;

– **la lutte contre les trafics de stupéfiants, de contrefaçons et de produits du tabac** – thèmes prioritaires en 2016, reconduits ;

– **la lutte contre les flux financiers illicites** par le biais de sa législation sur les transferts physiques de capitaux et, plus particulièrement de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme : dans le cadre de la stratégie globale élaborée afin de renforcer l'action de la douane dans la lutte contre les flux financiers clandestins, des instructions méthodologiques précises ont été adressées à l'ensemble des services pour permettre de mieux exploiter les constatations des manquements à l'obligation déclarative de capitaux (MOD). Dans ce cadre, depuis 2015, les investigations relatives à l'origine des fonds découverts tendent à devenir systématiques dès lors que leur caractère licite ne peut être démontré sans aucun doute ;

– **la lutte contre les trafics d'armes**, enfin, en lien étroit avec le ministère de l'intérieur, pour tenir compte du contexte sécuritaire.

c. La mission fiscale de la douane

Les recettes fiscales recouvrées par la Douane sont en augmentation depuis 2012, comme l'indique le tableau ci-après. En 2015, la DGDDI a recouvré 70,3 milliards d'euros, dont plus de la moitié au titre de la fiscalité énergétique. Environ 3 000 agents sont affectés au recouvrement.

LES RECETTES FISCALES DE LA DOUANE DEPUIS 2012, EN EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	Recettes fiscales en 2012	Recettes fiscales en 2013	Recettes fiscales en 2014	Recettes fiscales en 2015	Estimation du coût de recouvrement 2015 (en ETPT)	Bénéficiaires
Fiscalité énergétique	36 604	36 799	36 471	37 827		
Dont TIC Pétrole (et TSC DOM)	24 562	24 744	24 882	27 157	292	État + Régions + Départements
Dont TVA sur les pétroles	11 146	11 707	11 277	9 906		État
Dont TICGN	265	260	232	679	35	État
Dont TIC fourniture d'électricité	62	62	61	63	19	État
Dont TIC houilles, lignites et cokes	8	8	8	12	10	État
TVA à l'importation, droits de douane et assimilés	13 883	13 490	14 375	14 121		
Dont TVA à l'importation	10 853	10 525	11 214	10 763	1 621	État
Dont droits de douane	1 952	1 865	1 962	2 126		UE
Dont octroi de mer	1 055	1 079	1 178	1 211	73	DOM
Dont autres recettes liées au dédouanement (contrôle importation exportation, redevance sur emploi de la reprographie, taxes affectées à des centres techniques industriels)	23	21	21	21		État
Fiscalité sur les tabacs	11 826	11 817	11 917	12 097		ASSO
Dont droits de consommation sur les tabacs	11 471	11 464	11 565	11 738	48	ASSO + Corse + DOM
Dont redevances diverses	355	352	352	359		ASSO + État
Fiscalité sur les boissons et les alcools	3 831	4 265	4 513	4 476		
Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools	3 363	3 757	4 003	3 951	430	CCMSA

	Recettes fiscales en 2012	Recettes fiscales en 2013	Recettes fiscales en 2014	Recettes fiscales en 2015	Estimation du coût de recouvrement 2015 (en ETPT)	Bénéficiaires
Dont droits de circulation sur les vins	122	121	122	124		CCMSA
Dont surtaxe sur les eaux minérales	20	20	21	22		Communes
Dont taxe Premix	2,3	0,7	1,4	1,1		ACOSS
Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants	58	60	58	57		CCMSA
Dont cotisations sur les boissons sucrées	265	306	308	321		CCMSA
Fiscalité environnementale	733	740	772	699		
TGAP	733	740	772	699	47	État + ADEME
Fiscalité sur les transports	683	698	707	728		
Dont droits de ports	467	483	492	515	37	État + Régions + Départements + EPA
Dont TSVR	171	168	168	167	190	État
Dont DAFN	46	47	48	46	86	État + Conservatoire du littoral
Fiscalités diverses	386	420	307	374		
Dont taxes sur les farines et les céréales	86	88	91	91	27	ASSO
Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements	33	33	32	4	23	État + Communes
Dont divers (produits à ventiler)	267	299	184	279	71	
Total général :	67 946	68 230	69 063	70 323	3 058	

(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 elle dispose 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 (SARC). 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, la DGDDI a investi 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 de ciblage (SARC) et des centres opérationnels douaniers terrestres (CODT) vise à favoriser l'émergence d'une politique de contrôle intégrée.

Dans le cadre du projet stratégique Douane (PSD) 2018, la DGDDI a décidé de se doter d'une chaîne intégrée des contrôles pour s'adapter aux nouveaux enjeux de sûreté, de sécurité et de lutte contre la fraude, dans un contexte de dématérialisation croissante des flux déclaratifs et de mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union.

Le SARC est chargé de la production de l'intégralité des analyses de risque et des études à vocation opérationnelle portant sur l'avant-dédouanement, le dédouanement et la fiscalité, de l'intégration des profils de sélection dans l'outil « *Risk management system* » (RMS) et de l'orientation des contrôles ex-post et fiscaux, et leur attribution aux services appropriés en fonction des risques identifiés.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la réalisation du présent rapport, le Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux du SARC, accompagné de Mme la directrice générale des douanes et droits indirects, Mme Hélène Crocqueville, situé à Paris, à proximité de la Porte des Lilas. Il a

pu y rencontrer les différents services, et s’entretenir avec les agents, afin de mieux comprendre l’articulation de ce nouveau service avec les missions traditionnelles de la Douane.

Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2016, le SARC est en mesure de fournir un service identique à celui assuré précédemment par les services transférés, sur la base des priorités de contrôles fixées pour 2016 et de poursuivre les travaux en ce sens. Le SARC est en lien, d’une part, avec le bureau de la direction générale en charge de la politique des contrôles au niveau national, et d’autre part, avec les directions régionales qui lui transmettent leurs besoins en analyses de risques exprimés. Par la suite, les capacités opérationnelles et le périmètre métier du SARC devraient être progressivement élargis.

La cible d’effectifs du SARC est de 45 agents.

Dans le même temps, il est également nécessaire de renforcer l’action de la douane dans la lutte contre les grands trafics et la fraude aux finances publiques en la dotant d’outils informatiques performants.

Un dispositif de traitement sera prochainement mis en œuvre par le pôle « *datamining* » du SARC, créé dans cette perspective de rationalisation du ciblage.

Lors de son audition par le Rapporteur spécial, la direction générale a souligné que les compétences nécessaires à la réalisation de modèles de ciblage utilisant les techniques de « *datamining* » sont rares, ce qui a pour conséquence de rallonger et de complexifier le processus de recrutement d’agents compétents. La direction générale a précisé qu’un spécialiste de la modélisation de données devrait prochainement rejoindre le SARC.

Pour être complète, la rénovation de la chaîne de contrôle se traduira dans les prochains mois par la transformation des cellules de renseignements et d’orientation des contrôles (CROC) en cellules de renseignement et de pilotage des contrôles (CRPC). Ces cellules permettent de recueillir et de transmettre au SARC des informations concernant d’éventuels facteurs de risques locaux, et d’effectuer un pilotage régional des contrôles.

Le SARC, service à compétence nationale, permet ainsi de professionnaliser la fonction d’analyse et de ciblage.

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 terme, six centres seront implantés pour couvrir l’ensemble du territoire métropolitain.

Ces centres ont 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 et valoriser l'information utile. Ils délivrent également les consignes à suivre aux équipes, dans des situations définies (plans d'alerte, attentat, interception de cibles, etc.).

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.

Enfin, en 2015 et 2016, la Douane a poursuivi le développement du ciblage sur le vecteur ferroviaire concentré sur les marchandises et les passagers les plus sensibles. La douane a conclu avec la SNCF une convention de partenariat, qui prévoit le principe de la mise à disposition par la SNCF des informations utiles aux contrôles ciblés des agents des douanes.

La direction du renseignement douanier centralise les demandes de renseignements et réalise les opérations de ciblage, à la demande des brigades ferroviaires.

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.

Les services des douanes ont été désignés pouvoir adjudicateur pour la mise en œuvre du projet. La DGDDI 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, est versée sur le programme 302.

Le projet interministériel PNR a subi ces derniers mois un glissement calendaire, du fait de retards de livraison des pilotes dus par l'industriel chargé du développement du système. Ce point avait fait l'objet d'une question du Rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, et le Rapporteur spécial se réjouit de savoir que, malgré ce retard, le pilote opérationnel a finalement été livré par la société Safran le 24 juin 2016.

Une phase d'expérimentation a débuté fin mai 2016. Elle ne concerne que 22 services et 76 utilisateurs potentiels pour les quatre ministères dans un premier temps. **Cette expérimentation est considérée comme opérationnelle car elle implique des services de terrain, et se fait avec des données réelles.**

Le système PNR France prévoit la constitution d'une plate-forme métier qui reçoit, stocke et exploite les données PNR. **Ce service est hébergé par la douane sur la plate-forme aéroportuaire de Roissy. Il a 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.**

Le nombre d'emplois temps plein exerçant sur la plateforme est actuellement de 23, dont cinq agents des douanes. À terme, une vingtaine de douaniers, parmi plus de 70 agents, y exerceront leurs fonctions.

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'avancée de ce projet, qui permettra de sécuriser l'espace européen face à la menace terroriste.

3. Le manque de 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, assistés 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 703 agents spécialistes qui effectuent les missions en mer (138 agents aériens, 565 agents marins). Toutefois, depuis 2012, la population de ces spécialistes a connu une légère décroissance globale de – 4 %. À ces personnels, s'ajoutent les agents qui participent directement et ponctuellement à ces missions.

La douane gère de plus un parc aéro-naval relativement important. En matière maritime, les douanes disposent actuellement de :

– trois patrouilleurs hauturiers ;

- douze vedettes garde-côtes semi-hauturières en métropole ;
- quatre vedettes garde-côtes semi-hauturières en outre-mer : trois aux Antilles (Martinique, Guadeloupe et Saint-Martin), une en Guyane ;
- neuf vedettes de surveillance rapprochée en métropole ;
- cinq vedettes de surveillance rapprochée en outre-mer : une à Mayotte et quatre aux Antilles.

En matière aérienne, spécifiquement pour les missions de l'action de l'État en mer (hors moyens aériens utilisés pour la surveillance terrestre et la lutte contre la fraude) la douane exploite actuellement :

- cinq hélicoptères EC 135 en métropole, répartis entre la façade Atlantique-Manche et Méditerranée ;
- six avions bimoteurs F 406, quatre en métropole et deux sur la zone Antilles-Guyane ;
- deux hélicoptères AS 355 sur la zone Antilles-Guyane.

La situation matérielle des douanes reste néanmoins difficile. Le renouvellement du parc des vedettes garde-côtes semi-hauturières acquises dans les années quatre-vingt est lent et fait l'objet de reports réguliers. **De plus, la douane doit encore maintenir des unités vieillissantes dont les coûts de maintenance sont élevés.** Les moyens semi-hauturiers des Antilles devront en particulier être renouvelés dans les toutes prochaines années.

En outre, alors que le dispositif initial de douze avions F-406 devait progressivement être remplacé par huit avions *Beechcraft* multi-missions, il a été remplacé par sept avions *Beechcraft* multi-missions en raison des contraintes budgétaires. Ce recul entraînera sans doute des difficultés opérationnelles.

Pour l'année 2015, les réponses au questionnaire budgétaire transmises au Rapporteur spécial font état de coûts de maintenance atteignant 10,5 millions d'euros, dont :

- 2,5 millions d'euros pour les équipements navals ;
- 8 millions d'euros pour les équipements aériens, étant observé que les coûts de maintenance de la flotte des nouveaux avions *Beechcraft* (soit 1,7 million d'euros), ne sont pas représentatifs dans la mesure où tous les appareils ne sont pas encore en service opérationnel.

Pour ces deux postes, le coût de maintenance est en baisse par rapport à l'année 2014 (respectivement 4,6 et 13,7 millions d'euros).

Le vieillissement du parc aéronaval et la persistance de coûts de maintenance élevés affectent 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 DIRECTIONS RÉGIONALES GARDE-CÔTES

(en nombre de navires contrôlés)

	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015
Antilles	717	916	1 024	1 144	+ 11,72 %
Marseille	3 809	3 089	2 765	2 360	- 14,65 %
Nantes	2 357	2 431	2 264	1 941	- 14,27 %
Rouen	904	861	651	570	- 12,44 %
Total	7 787	7 297	6 704	6 015	- 10,28 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Malgré une augmentation significative entre 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 2017, semble diminuer. Il s'établissait à 85 % en 2013 et 92 % en 2014, a atteint 97,7 % en 2015 mais a nettement diminué en 2016 pour s'établir à 91 %. Pour 2017, un taux de 92 % est attendu.

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).

Comme l'année précédente, 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.

Les contrôles des points de passage aux frontières ayant été rétablis en raison des attentats terroristes qui ont frappé la France au cours des années 2015 et 2016, les moyens actuels de la douane sont sans doute trop limités pour assurer une régulation efficace des flux de personnes.

b. La cyber-surveillance, une compétence à développer

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 « coût d'achat » (article 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 juridiques du service ont été étendus par la loi n° 2016-731 du 4 juin 2016 relative au renforcement de la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, qui a ouvert la procédure du « coût d'achat » aux armes et munitions, et rend possible la recherche et la constatation d'infractions par les cyberdouaniers agissant sous pseudonyme.

Néanmoins, les moyens humains du service restent très limités. Au 1^{er} janvier 2016, celui-ci n'était en effet constitué que de 8 analystes en cybercriminalité, recrutés pour leurs connaissances informatiques et leur expérience douanière. Au 1^{er} septembre 2016, cet effectif a été porté à 12 analystes, et il devrait encore connaître une augmentation pour atteindre 15 analystes à l'horizon de la fin du premier semestre 2017.

Des moyens financiers complémentaires ont été également affectés à ce service pour répondre à ses besoins particuliers (formation de haut niveau, mise à niveau des équipements techniques, etc.), et s'élèvent à un peu plus de 500 000 euros en 2016 et 2017.

Les résultats de « Cyberdouane » sont honorables. Face à l'enjeu colossal que représente la 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. DES EFFORTS IMPORTANTS EN MATIÈRE DE FACILITATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

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 premier rang *ex-aequo* au sein du classement « *Doing business* » de la Banque mondiale, dans la catégorie commerce transfrontalier en 2016.

1. Le développement de la mission « économique » de la douane

En 2016, 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 (SCG), qui a été créé par arrêté du 4 mars 2016, a vocation à constituer l'interlocuteur unique des grandes entreprises et de certaines entreprises de taille intermédiaire (67 groupes, soit 288 entreprises). Il a pris en charge la gestion des opérateurs de la première vague, soit 11 groupes représentant 40 sociétés différentes ; les 16 groupes suivants, correspondant à une centaine de sociétés différentes, ont été pris en charge en septembre 2016. Ce service permet de garantir à ces entreprises 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, exerce une mission de conseil et de bureau de douane.

Il centralise 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. Cette mission relève 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, dans l'Isère, et industrie, grande distribution, luxe et agro-alimentaire à Nantes. Cette mission pourra être effectivement mise en œuvre au début du mois de janvier 2017.

La création de ce service simplifie les relations des grands opérateurs du commerce international avec la Douane et clarifie la répartition des missions entre cette structure et les autres services douaniers. Il provoque une centralisation du dédouanement, en cohérence avec le schéma de dédouanement centralisé prévu par le Code des douanes de l'Union européenne qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2016.

La DGDDI pilote également le projet interministériel de guichet unique national du dédouanement (GUN). Lors de l’accomplissement de certaines formalités de dédouanement, tous 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 coûts tant pour les entreprises que pour l’administration.

Le guichet unique national 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. Il est opérationnel depuis 2016.

Trois interconnexions ont été déployées avec les systèmes d’information de trois administrations partenaires : le Ministère de l’Écologie, le Groupement national interprofessionnel des semences et des plants et FranceAgriMer.

D’ici à la fin de l’année 2016, il est prévu de déployer deux nouvelles interconnexions qui permettront d’automatiser et de dématérialiser intégralement les exportations de produits laitiers, d’une part (extension de l’interconnexion avec le système d’information de FranceAgriMer), et les exportations et importations de radio-nucléides, d’autre part (sur la base d’un partenariat avec l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire).

Les travaux menés en 2016 ont également permis de finaliser les travaux de conception relatifs à l’interconnexion avec le système d’information de la direction générale de l’armement gérant les exportations de matériels de guerre.

Enfin, ouverte initialement aux entreprises assujetties à la TVA qui dédouanent dans le cadre d’une procédure de domiciliation unique (PDU), l’autoliquidation de la TVA due à l’importation a été généralisée depuis juin 2016 par la loi sur l’économie bleue ⁽¹⁾ qui permet d’ores et déjà l’enregistrement des opérateurs du commerce extérieur qui demandent le bénéfice de ce dispositif. L’encadrement de ce dispositif est en cours d’adoption dans le cadre du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

(1) Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l’économie bleue.

2. L'entrée en application du code des douanes de l'Union européenne

Le Code des douanes de l'Union européenne (CDU) est entré en application le 1^{er} mai 2016. Il remplace le Code des douanes communautaire qui était applicable depuis 1994. Le CDU définit des règles communes aux 28 États membres de l'Union européenne (UE) applicables aux procédures douanières. **Il a été rédigé afin de moderniser et simplifier les procédures douanières au sein de l'UE, en prenant en compte notamment le recours accru aux systèmes informatiques pour réguler les échanges de marchandises.**

Le Code des douanes de l'Union européenne nécessite la mise en place de plusieurs adaptations. Certaines évolutions réglementaires, **comme la mise en œuvre du dédouanement centralisé national**, ont des impacts organisationnels.

Le CDU nécessite ainsi la mise en place de 17 systèmes informatiques qui ne sont pas encore opérationnels et ne seront pleinement déployés qu'au 31 décembre 2020. Le développement de ces projets informatiques nécessite, là encore, une importante mobilisation de la DGDDI.

La mise en œuvre du CDU se poursuit et les travaux d'adaptation vont s'échelonner jusqu'au 31 décembre 2020, date à laquelle le CDU sera pleinement opérationnel. En parallèle, les travaux européens se poursuivent avec la discussion de nouveaux amendements pour assurer une meilleure cohérence du « dispositif CDU ».

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PREMIER SEMESTRE 2016

A. UNE HAUSSE DES EFFECTIFS DUE AU PLAN DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

1. L'exécution des crédits de titre 2

L'état de la consommation des crédits de titre 2 fait état de 567,7 millions d'euros, dont 394,8 millions d'euros hors CAS sur les six premiers mois de l'année. Sur la base de cette exécution et des perspectives pour la fin d'exercice, la consommation de crédits en titre 2 respecterait l'enveloppe des crédits votés en loi de finances initiale.

ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE TITRE 2 AU 30 JUIN 2016

(en euros)

	Crédits de Titre 2 ouverts en LFI 2016	Exécution de janvier au 30 juin 2016
Crédits de Titre 2 – hors CAS ⁽¹⁾	354 949 220	172 964 973
T2 – CAS ⁽¹⁾	800 947 276	394 772 776
Total T2	1 155 896 497	567 737 749

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La loi de finances initiale 2016 a autorisé 874 primo-recrutements pour 496 départs à la retraite en ETP. Les estimations transmises par les services précisent que la DGDDI prévoit d'atteindre le nombre de départs à la retraite prévu en PAP 2016. À fin juillet, 97 % de la cible était réalisée.

En 2016, les recrutements par concours s'élèveront à 714 sur 874 primo-recrutements (81 %) sous l'effet des recrutements complémentaires au titre du plan de renforcement de la lutte contre le terrorisme.

2. Le plan de renforcement de la lutte contre le terrorisme

Dans le cadre du plan de renforcement de la lutte contre le terrorisme et des contrôles aux frontières présenté le 22 janvier 2016, 1 000 recrutements supplémentaires en 2016 et 2017, ont été octroyés à la DGDDI. **Compte tenu des suppressions d'emplois déjà prévues sur la période, les 1 000 recrutements supplémentaires se traduisent par 535 créations nettes d'emplois en 2 ans.**

Concernant le schéma d'emplois, l'octroi de 1 000 emplois dédiés à la lutte contre le terrorisme sera intégré sur les exercices 2016 et 2017, sur la base de 500 ETP pour chacune de ces années.

Les recrutements supplémentaires sont prioritairement orientés vers la branche de la surveillance et concernent surtout les catégories B et C. Les 1 000 emplois supplémentaires ont été affectés sur l'action 1 « *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* ». Les emplois supplémentaires ont été affectés :

– **très majoritairement aux unités de la surveillance qui tiennent des points de passage autorisés (PPA) ou points de passage frontaliers (PPF)**, l'objectif étant, sans nuire à l'exercice des autres missions, de préserver la capacité des services douaniers, en cas de crise majeure, à réarmer le dispositif de contrôle des flux frontaliers de personnes, y compris les flux intracommunautaires ;

– aux services de la **surveillance en charge de la sûreté du lien fixe Transmanche** (Eurostar), en raison de l'augmentation du trafic passagers et s'agissant d'une mission contrainte ;

– aux services chargés du **contrôle du fret express et du fret postal**, vecteurs importants de fraude ;

– à des services de **ciblage nationaux et locaux** notamment pour mieux détecter les flux illicites en rapport avec le terrorisme (armes, capitaux, notamment) ;

– à des services de **soutien** (centres opérationnels douaniers terrestres principalement) ;

– aux services d'**enquêtes** (DNRED et SNDJ notamment) ;

– aux services **informatiques** pour les développements de systèmes informatiques douaniers en matière de lutte contre la fraude et d'analyse de données de masse.

Le Rapporteur spécial restera vigilant concernant l'exécution de ces recrutements sur l'année 2017. L'annonce du Président de la République de créer 1 000 emplois supplémentaires a été faite le 16 novembre 2015, alors que les concours de recrutements 2016 étaient déjà programmés. Afin de ne pas retarder l'entrée en formation des lauréats, puis leur affectation opérationnelle dans les services, le calendrier des opérations de recrutement n'a pas été modifié, et le nombre de correcteurs et de jurys a été augmenté. L'administration assure que les jurys de concours se sont attachés à maintenir un haut degré de sélectivité.

Afin de permettre la prise en compte de ces recrutements exceptionnels sans pour autant dégrader l'enseignement dispensé, **deux sessions de formation initiale d'agents de constatation ont été programmées en 2016, en lieu et place d'une session annuelle dans le contexte habituel.** La formation des agents de constatation intégrant l'école a par ailleurs été ramenée de 8 à 6 semaines afin d'accélérer la mise à disposition des personnels dans les services concernés. **Une session de formation initiale pour les contrôleurs issus du concours de catégorie B a été conduite selon une durée classique.**

Une prochaine session devrait avoir lieu à l'automne 2016, avec un doublement du volume de stagiaires traditionnellement admis en formation initiale, et nécessitera, là encore, l'appel d'intervenants extérieurs pour assurer les enseignements programmés.

Le Rapporteur spécial se félicite que des moyens supplémentaires aient été octroyés à la douane dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces moyens humains permettront d'assurer une présence physique sur le territoire, mais également de renforcer les services centraux, de ciblage, de renseignement, et d'enquêtes, notamment.

Si le Rapporteur spécial est sensible à la nécessité de réduire les déficits et de baisser le poids de la dépense publique, le contexte sécuritaire et migratoire actuel que connaissent actuellement l'ensemble des pays européens appelle des mesures fortes pour protéger nos concitoyens et surveiller les frontières du pays.

Néanmoins, le Rapporteur spécial rappelle que l'annonce faite par le Gouvernement de permettre la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires est quelque peu exagérée, puisque ce nombre renvoie aux créations de postes « brutes », desquelles il faut retrancher les suppressions de postes qui avaient été prévues dans le cadre du plan stratégique douanier. **Les créations nettes ne s'élèveront ainsi qu'à 535 créations d'emplois en deux ans, ce qui correspond à peu près à la situation que connaissait l'administration douanière en termes d'emplois à la fin de l'année 2013.**

Le Rapporteur spécial restera donc vigilant concernant l'exécution de ces promesses ambitieuses.

B. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS HORS TITRE 2

1. L'exécution des crédits hors titre 2

La consommation des crédits d'investissement au 30 juin 2016 est assez faible. En effet, seuls 10,95 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour un montant de crédits LFI ouverts de 39,5 millions d'euros, soit 27,7 % de l'enveloppe initiale. Néanmoins, la consommation des crédits doit s'accélérer au début du second semestre 2016, comme l'illustre la consommation des crédits au 31 août 2016 : 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,1 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés, soit respectivement 55,5 % et 45,8 % des crédits ouverts par la LFI 2016.

L'exécution des dépenses de fonctionnement est prudente. Au premier semestre 2016, la consommation en CP s'est élevée à 75,6 millions d'euros pour un montant de crédits LFI ouverts de 190,7 millions d'euros, soit 39,6 %.

Les crédits ouverts par arrêté de report en 2016 représentent un volume important, qui s'explique essentiellement par le report des crédits obtenus au titre du projet « *Passenger Name Record* » en cours de réalisation, et par le décalage sur 2016 du paiement des troisième et quatrième trimestres de subvention au régime d'allocation viagère des débitants de tabac (RAVGDT).

2. Le plan de lutte contre le terrorisme

Concernant l'enveloppe débloquée dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial constate que l'exécution de ces crédits supplémentaires est très prudente.

Une dotation de 45 millions d'euros de crédits hors titre 2, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, a été allouée à la douane, sur deux ans. Elle a vocation à être mise à disposition en deux temps :

– 29,7 millions d'euros en 2016 ;

– 15 millions d'euros en 2017.

Ces crédits permettront de financer :

– les dépenses de fonctionnement liées aux nouveaux recrutements : équipement de protection, armement, parc automobile, moyens d'interception notamment ;

– l’investissement dans de nouveaux moyens pour la surveillance et le renseignement douanier : moyens de détection, hélicoptères, développements informatiques.

La LFI pour 2016 a ainsi ouvert 29,7 millions d’euros qui ont été gelés à hauteur de 8 % dans le cadre de la réserve de précaution. De manière effective, 27,3 millions d’euros ont donc été mis à disposition de la douane en début d’année 2016. Au 31 juillet 2016, le niveau de consommation de ces crédits s’élève à 21 % en AE et 4 % en CP, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES HORS TITRE 2
ACCORDES DANS LE CADRE DU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

(en millions d’euros en et %)

	LFI 2016		Crédits disponibles au 31 juillet 2016		Consommation au 31 juillet 2016		Consommation en % des crédits disponibles	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Informatique	6,4	6,4	5,9	5,9	2,3	0,4	38,2 %	6,2 %
Investissements surveillance	15,7	15,7	14,4	14,4	–	–	–	–
Fonctionnement	4,8	4,8	4,5	4,5	3,3	0,6	74,0 %	13,9 %
Immobilier	2,7	2,7	2,5	2,5	0,3	0,2	12,2 %	7,6 %
Total	29,7	29,7	27,3	27,3	5,9	1,2	21,5 %	4,3 %

Source : projet annuel de performances.

Le Rapporteur spécial s’inquiète du faible niveau de la consommation des crédits exceptionnels, qui sont pourtant particulièrement nécessaires dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme.

II. LES PERSPECTIVES POUR 2017

A. DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION

1. La poursuite des créations d’emplois

Entre 2005 et 2015, la baisse tendancielle des effectifs se situait autour de 2 % par an (– 3 171 ETPT sur la période 2005-2015).

Pour 2017, le plafond d’emplois du programme s’élève à 16 759 ETPT, soit 286 ETPT supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Les recrutements effectués dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme concernent principalement les agents de catégorie C.

Le tableau suivant présente le plafond d’emploi au sein de la DGDDI, par action, depuis 2012. L’administration n’a pas transmis au Rapporteur spécial la ventilation des emplois de la DGDDDI suites aux évolutions intervenues dans la LFI pour 2016. **Le plafond d’emplois voté en LFI était en effet de 16 473 ETPT** (soit + 267 ETPT par rapport au projet de loi).

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE LA DGDDI PAR ACTION DEPUIS 2012

(en ETP et en %)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	PAP 2016	PAP 2017
1. Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	7 025	6 967	6 920	6 805	6 824	7 214
3. Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 407	1 416	1 418	1 420	1 437	1 462
4. Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 229	3 150	3 091	3 024	3 104	3 158
5. Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 352	2 038	1 996	1 926	1 843	1 875
6. Soutien des services opérationnels	3 146	3 204	3 095	3 041	2 998	3 050
7. Perception des droits et taxes	647	–	–	–	–	–
Total	16 806	16 775	16 520	16 216	16 206	16 759
Variation (ETP)	– 348	– 31	– 255	– 304	– 10	+ 553
Variation (%)	– 2,0 %	– 0,2 %	– 1,5 %	– 1,8 %	– 0,1 %	+ 3,4 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Malgré ces diminutions, les dépenses de titre 2 ont légèrement augmenté depuis 2012.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE TITRE 2

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	LFI 2016
Rémunérations d'activité	716	717	714	711	720
Cotisations et contributions sociales	398	414	424	423	432
<i>Dont contributions au CAS Pensions</i>	320	336	347	346	355
Prestations sociales et allocations diverses	4	4	3	4	4
Total Titre 2 (hors CAS Pensions)	798	798	795	791	801
Total Titre 2 (y.c. CAS Pensions)	1 118	1 135	1 142	1 137	1 156

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le Rapporteur spécial constate que, si des écarts persistent sur le schéma d'emplois, ce décalage a fortement diminué depuis 2013, pour atteindre un niveau satisfaisant. Il rappelle néanmoins que la DGDDI aura besoin de schémas d'emplois fiables et cohérents pour assurer une gestion efficace des ressources humaines.

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

(en ETP)

	2012	2013	2014	2015
Primo-recrutements prévus en LFI	327	720	373	358
Primo-recrutements effectifs	326	446	267	325
Écart	- 1	- 274	- 106	- 68
Départs en retraite prévus en LFI	600	660	553	515
Départs en retraite effectifs	512	492	515	497
Écart	- 88	- 168	- 38	- 18

Source : réponses au questionnaire 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 dans le cadre de la loi dite Sauvadet. Pour 2017, il est prévu de recruter 14 agents contractuels, 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	2016
Effectifs ⁽¹⁾	213	205	196	176	168
Variation	-	- 3,8 %	- 4,4 %	- 10,2 %	- 4,5 %

(1) Hors contrats de travailleurs handicapés et contrats PACTE

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La DGDDI a choisi d'organiser en une seule fois, en 2014, les recrutements réservés pour l'ensemble des contractuels éligibles qu'elle emploie en vue d'accéder aux corps de fonctionnaires relevant de sa compétence ⁽¹⁾. Ainsi, aucune titularisation n'a eu lieu en 2015 et 2016 et aucune titularisation n'est prévue pour 2017.

S'agissant des mesures catégorielles visant les agents de la DGDDI, l'augmentation de leur montant entre 2014 et 2015 s'explique entre autres par la revalorisation des indices de rémunération de la catégorie C consécutive à la publication des décrets n° 2014-75, 2014-76 et 2014-77 du 29 janvier 2014 modifiant l'organisation des carrières de la catégorie C (2,2 millions d'euros) et par la revalorisation de l'indemnité mensuelle de technicité au 1^{er} mars 2015 (1,5 million d'euros).

(1) La loi du 12 mars 2012, dite « loi Sauvadet », qui institue le dispositif temporaire de recrutement réservé à certains agents contractuels, n'impose pas d'organiser chaque année des recrutements réservés. Par conséquent, chaque administration décide d'organiser un ou plusieurs recrutements en fonction de ses besoins en matière de gestion prévisionnelle des effectifs.

L'augmentation de plus de 100 % de l'enveloppe budgétaire des mesures catégorielles prévue pour l'année 2017, par rapport au coût total des mesures catégorielles prévues en 2016, s'explique par la mise en œuvre de l'accord sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et à l'avenir de la fonction publique, dit protocole PPCR, pour tous les agents concernés, à hauteur de 5,8 millions d'euros. Hors PPCR, l'enveloppe catégorielle est ramenée à 3 millions d'euros, soit une baisse de 3,4 % par rapport à 2016.

MESURES CATÉGORIELLES

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Montant	8,0	7,3	4,1	5,2	4,2	8,8
Variation	–	– 8,8 %	– 43,8 %	+ 26,8 %	– 19,2 %	+ 109,5 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Le resserrement du réseau

À horizon 2020, les 213 unités de surveillance recensées en 2015 seront impactées par une quinzaine d'opérations de réorganisation. 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.

Le tableau ci-dessous qui a été présenté aux représentants du personnel en février 2016, permet de visualiser les perspectives d'évolution du réseau des unités de la surveillance à horizon 2018.

Comité technique	Mesure
Bordeaux	Regroupement à Arcachon des brigades d'Agen et Arcachon
	Fermeture de la brigade d'Albi
Dijon	Regroupement à Dijon des brigades de Chalon-sur-Saône et Dijon
Lille	Regroupement des brigades de Lesquin et Baisieux-Camphin
	Regroupement des brigades de Lille et Halluin-Reckem
	Fermeture de la brigade d'Abbeville
	Fermeture de la brigade de Hirson
Lyon	Regroupement à Chamonix des brigades de Cluses et Chamonix
	Regroupement à Vallard des brigades d'Annemasse et Vallard
	Etude pour regroupement des brigades de Gex et Ferney-Voltaire à Ferney-Voltaire
Marseille	Création d'un pôle unique douanier à Cannes
	Regroupement à Nîmes des brigades d'Arles et Nîmes
Metz	Regroupement à Saint-Avold des brigades de Sarreguemines et de Saint-Avold
	Regroupement à Mulhouse des brigades de Chalampé et Colmar
Rouen	Fermeture de la brigade d'Évreux

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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 est vitale pour préserver l'efficacité de la mission des brigades.

La recommandation n° 13 du rapport de la Cour des comptes, relatif à l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, suggérait de retirer à la douane les missions de contrôle des points de passage frontalier (PPF) aéroportuaires ne présentant pas d'enjeux en termes de lutte contre les fraudes et trafics, et de réallouer en conséquence les moyens entre les administrations concernées, c'est-à-dire avec le ministère de l'intérieur.

Certains PPF aériens connaissent depuis de nombreuses années un trafic extra-Schengen très limité, ne justifiant ainsi plus ce statut. Leur tenue a des conséquences non négligeables sur l'action des unités douanières souvent implantées loin de ces PPF, conséquence du resserrement du maillage des brigades des douanes, et rend difficile l'accomplissement des missions de ces unités.

Dans ces conditions, la douane souhaite obtenir, à titre prioritaire la fermeture de certains de ces PPF. Les travaux relatifs à la cartographie des points de passage aux frontières ont récemment permis d'aboutir à un accord entre le cabinet du ministre de l'intérieur et le cabinet du ministre de l'économie et des finances. Ainsi, un accord est intervenu pour la fermeture de 13 PPF douaniers (Abbeville, Agen, Amiens Glisy, Annemasse, Le Castellet, Lognes, Vichy, Besançon, Montbéliard, Nevers, Lannion, Île Rousse et Porto Vecchio) et pour l'attribution du PPF d'Albert Bray à la DGDDI. Le trafic extra-Schengen ne sera donc plus autorisé sur les sites dont la fermeture a été décidée, dès que le ministère de l'intérieur aura procédé à l'information de la Commission européenne.

Cependant, compte tenu des flux extra-Schengen des gares ferroviaires de Bourg Saint Maurice et Moutiers (Eurostar), le statut de PPF leur sera attribué. La DGDDI en aura la charge dans la mesure où elle assure déjà la mission « sûreté » sur les flux de passagers et leurs bagages embarquant sur les Eurostar pendant la période hivernale.

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

1. Des dépenses d'investissement en légère augmentation

Les dépenses d'investissement du programme 302 prévues par le projet de loi de finances pour 2017 ont nettement augmenté par rapport au projet de loi de finances pour 2016. Néanmoins, le montant proposé reste inférieur à l'autorisation 2014, et est stable par rapport à 2013.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU TITRE 5

(en millions d'euros)

	PLF 2013	PLR 2013	PLF 2014	PLR 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	Variation 2016-2017
Parc automobile	4,00	4,52	2,25	3,6	2	2	2	-
Informatique, bureautique, télématique et télécommunications	8,46	8,07	8,50	10	14,99	15,93	18,2	+ 14,3 %
Passenger Name Record	-	-	2,30	3,9	1,24	-	-	-
Parc aérien et naval	33,10	23,41	40,26	26,2	22,24	12,87	21,55	+ 67,4 %
Moyens de détection et armement	3,80	0,49	1,00	2,7	0,6	1,95	3,2	+ 64,1 %
Immobilier	5,24	2,16	5,73	5	10,9	6,72	10,64	+ 58,3 %
Total	54,60	38,65	60,04	51,4	51,97	39,47	55,59	+ 40,8 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le renouvellement du parc aéro-naval constitue la priorité des investissements du programme et sera poursuivi en 2017. Les investissements nécessaires à l'équipement de la nouvelle flotte aérienne (acquisition de 7 avions Beechcraft par la douane) se poursuivent en 2017.

Par ailleurs, dans le cadre de sa mission de lutte contre la fraude, la douane disposera d'un budget de 14 millions d'euros en autorisations d'engagements en 2017 pour assurer le renouvellement des hélicoptères basés en région Île-de-France, et chargés de la surveillance aéroterrestre.

Deux marchés de construction en cours d'exécution permettront de déployer respectivement deux nouvelles vedettes garde-côtes de 24 mètres et une vedette de surveillance rapprochée de nouvelle génération – il s'agira d'un bâtiment de 13 mètres – au cours de l'année 2017.

Enfin, après une expérimentation menée avec succès de nouveaux moyens de type semi-rigides aux Antilles en 2015-2016, la DGDDI devrait y poursuivre le déploiement en 2017 de deux autres exemplaires, au titre du renouvellement du parc de vedettes de surveillance rapprochée.

Les dépenses d'investissement concernent également la modernisation informatique. Comme cela a été évoqué précédemment à propos du SARC.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette augmentation des dépenses d'investissement prévue par le projet de loi de finances pour 2017. Il relève néanmoins que l'année 2016 avait connu une chute particulièrement importante de ces crédits par rapport à la moyenne constatée les années précédentes, et souligne que la dotation 2017 reste inférieure à la dotation 2014.

2. Une diminution des dépenses de fonctionnement due à la diminution et à la reventilation des crédits du plan de lutte contre le terrorisme

Les crédits de fonctionnement demandés en projet de loi de finances 2017 s'élèvent à 158,9 millions d'euros. Ils ont été réduits de 16,7 % par rapport à la loi de finances initiale de 2016 (190,7 millions d'euros) et de 6,9 % par rapport à l'exécution 2015 (170,6 millions d'euros).

Cette forte réduction est liée à la diminution et à la reventilation des crédits du plan de lutte contre le terrorisme (4,3 millions d'euros en 2017 pour 29,7 millions d'euros en loi de finances initiale 2016), **réalisée au profit des dépenses d'investissement**. Ainsi, 11 millions d'euros sont imputés en titre 5 au projet de loi de finances pour 2017 alors qu'aucun crédit n'était inscrit en investissement dans la loi de finances initiale 2016 au titre du plan de lutte contre le terrorisme.

Hors lutte contre le terrorisme, les crédits de fonctionnement inscrits au projet de loi de finances pour 2017 atteignent 154,6 millions d'euros contre 161,1 millions d'euros en 2016, soit une diminution de 4,1 %.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 4 novembre 2016 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, ainsi que les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.

*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.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

À l'occasion de cette audition, le Rapporteur spécial s'est rendu dans les locaux du Service d'analyse de risque et de ciblage (SARC).

- 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
- M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude
- Mme Fabienne Debaux, sous-directrice des ressources humaines, des relations sociales et organisation des services
- M. Jean-François Rubler, chef du bureau chargé de l'organisation, du suivi de l'activité et animation des services
- M. Serge Puccetti, directeur de la communication
- Mme Laurence Jaclard, chargée des relations institutionnelles-élus
- M. Perry Menz, directeur du SARC

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Bruno Parent, directeur général
- M. Vincent Mazauric, directeur général adjoint
- M. Alexandre Gardette, chef de service stratégie, pilotage et budget