



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 25

**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
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
FINANCIÈRES**

ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. LAURENT SAINT-MARTIN

Député

SOMMAIRE

PAGES

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EXÉCUTION EN 2017	5
I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	5
A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE	5
B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	6
II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i>	9
A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE	9
B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	9
III. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i>	10
A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE	10
B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	11
DEUXIÈME PARTIE : ÉVALUATION DES MISSIONS FISCALES DES ADMINISTRATIONS DU MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	15
I. LA MISSION FISCALE EST PARTAGÉE ENTRE DEUX ADMINISTRATIONS	15
II. LES COMPÉTENCES DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE PERCEPTION DES DROITS DE DOUANE ET DES IMPÔTS ET TAXES ONT FORTEMENT ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES	16
III. LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT EST ASSURÉ PAR L'EXISTENCE D'UN RÉSEAU COMPTABLE DENSE	17
A. À LA DGFIP, LES EFFECTIFS ALLOUÉS AU RECOUVREMENT REPRÉSENTENT 13,2 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME	17
B. LA DGDDI DISPOSE ÉGALEMENT D'UN RÉSEAU COMPTABLE ÉTENDU	19
IV. CETTE ORGANISATION POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE	20
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITION POUR UN FONDS « STATE-UP » AU SEIN DU FONDS DE 700 MILLIONS D'EUROS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE	23

TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29
ANNEXE : IMPÔTS ET TAXES RECOUVRÉS PAR LA DGDDI	31

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA PERFORMANCE ET DE L'EXÉCUTION EN 2017

I. LE PROGRAMME 156 *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL*

A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Sur 2017, l'essentiel des objectifs a été atteint, même si les résultats, élevés, stagnent.

– les sous-indicateurs relatifs au taux de **déclaration et de recouvrement spontanés** (indicateur de mission 1.1), qui mesurent le **civisme fiscal**, connaissent dans l'ensemble un **léger tassement** mais **restent proches de la cible** ;

– les indicateurs mesurant l'**efficacité de la lutte contre la fraude fiscale** présentent des **résultats plus mitigés** : si le **taux net de recouvrement** en droits et pénalités sur créance de contrôle fiscal externe (sous-indicateur 1.2.1) est en **progression**, et s'établit à 70,43 % (soit plus de 10 points au-dessus de la cible, contre 65,17 % en 2016 et 58,88 % en 2015), grâce au renforcement de « *la réactivité des services dès la constatation de la défaillance déclarative, et à [la spécialisation de] certaines structures dans le recouvrement des créances suite à un CFE* », le **taux d'abandon contentieux des rappels suite à un contrôle fiscal externe augmente fortement** (sous-indicateur 1.2.4, qui atteint 23,12 % en 2017 pour une prévision initiale de 13,5 %, contre 16,01 % en 2016 et 14,10 % en 2015) en raison de « *deux dossiers exceptionnels en montants* », dont le dossier Google, pour lequel « *un abandon a été prononcé à hauteur de 1,1 milliard d'euros en juillet 2017* » ;

– concernant les indicateurs relatifs à l'objectif n° 2 Payer rapidement et contrôler efficacement les **dépenses publiques**, les **délais cibles** sont **atteints**, mais la **part des dépenses de commande publique de l'État traitée par les services facturiers** (sous-indicateur 2.2) **progresses moins vite que prévu et est inférieure à la prévision** (27,57 % en 2017, pour une prévision initiale de 40 %, contre 23,39 % en 2016 et 22,95 % en 2015), en raison des « *résultats en net retrait* » enregistrés par cinq ministères (MTEs, Intérieur, Logement, Justice, Armées), et de la mise en place des nouvelles régions, qui a conduit à une réorganisation des services ayant pesé sur le déploiement en mode facturier ;

– les indicateurs relatifs à la **qualité de service** sont en **amélioration et atteignent les objectifs fixés**, à l'exception de la part du parc immobilier contrôlé par l'État évaluée sur place (96,37 % pour une prévision de 100 %), et du **taux de transmission des informations aux collectivités fiscales dans les délais, de 0 % en 2017** (pour une prévision de 96 %, après 96,44 % en 2016 et 99,21 % en 2015)

du fait de modalités de calcul complexes de certains dispositifs⁽¹⁾, de restructurations territoriales intervenues au cours de l'année, et du retard de quelques jours des simulations de CVAE.

B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

• Le tableau suivant retrace l'évolution pluriannuelle des crédits de paiements (CP) sur le programme 156.

La dépense est en **légère augmentation** par rapport à 2016, **ce qui rompt toutefois avec la dynamique de baisse continue** enregistrée au cours des dernières années (+ 0,8 % entre 2016 et 2017, contre - 1,4 % par an en moyenne sur la période 2013-2016).

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Prévision 2017	Exécuté 2017	Évolution 2016-17	LFI 2018
Titre 2	7 106,4	7 119,1	7 059,3	6 935,4	7 019,3	6 980,7	+ 0,7 %	6 936,9
Titre 3	1 194,8	1 117,6	1 055,5	1 026,6	1 094,1	1 035,9	+ 0,9 %	1 080,3
Titre 5	46,5	39	34	33,3	30,2	39,1	+ 17,4 %	55,8
Titre 6	0,8	0,7	0,8	0,7	1,1	1,2	+ 71,4 %	0,3
Total	8 348,6	8 276,4	8 149,6	7 996	8 113,4	8 056,9	+ 0,8 %	8 073,4

De manière exceptionnelle, en 2016 uniquement, 1 489 euros de dépenses d'opérations financières (titre 7) ont été constatés. Pour une meilleure visibilité, ces dépenses n'ont pas été présentées dans ce tableau.

Source : documents budgétaires.

• En 2017, l'exécution est globalement conforme à la prévision pour programme 156. L'enveloppe prévue en LFI a été respectée, et l'exécution s'établit à 56,5 millions d'euros en dessous de la prévision, soit un écart de 0,7 %.

Le titre 5 (**dépenses d'investissement**) a été sur-exécuté en CP à hauteur de 8,9 millions d'euros (soit 29,6 % de la prévision), en raison de dépenses pour immobilisations incorporelles deux fois supérieures à la prévision (25,4 millions d'euros dépensés pour 12,4 millions autorisés). Ces dépenses correspondent d'après le RAP à des « **acquisitions de matériel de type serveurs, de logiciels ou d'achat de prestation** »⁽²⁾. Le niveau exécuté en 2017 n'est toutefois que très légèrement supérieur à la moyenne exécutée depuis 2013 (38,4 millions d'euros, soit un écart de 700 000 euros environ).

(1) En l'espèce, les modalités de contribution des collectivités territoriales à la prise en charge des dégrèvements au titre du plafonnement de la contribution économique territoriale (ce dispositif a été supprimé en LFR pour 2017).

(2) En AE, l'exécution sur le titre 5 est cependant conforme à la prévision (37,1 millions d'euros consommés pour 41,5 millions ouverts) grâce à la forte sous-consommation des dépenses pour immobilisations corporelles.

Dans sa NEB pour 2017, la Cour des comptes rappelle que, comme le programme 218, **le programme 156 dispose de financements issus des programmes d'investissements d'avenir (PIA)**, ouverts via fonds de concours. La DGFIP bénéficie à ce titre « de 8,3 M€ pour la mise en œuvre de plusieurs projets informatiques, dont PayFip⁽¹⁾, API impôt particulier⁽²⁾ et Cloud hébergement⁽³⁾ »⁽⁴⁾. La Cour souligne que « **ces projets ne relèvent pas des objectifs initiaux assignés au PIA dont les crédits sont ici substitués à des dépenses informatiques ordinaires** ». Ces crédits ont été ouverts sur le titre 3.

Lors de son audition par le Rapporteur spécial, le directeur général des finances publiques a rappelé que le report du prélèvement à la source (PAS) et l'extension de la phase de test avaient nécessité des dépenses informatiques supplémentaires. La DGFIP précise ainsi dans sa réponse écrite que la mise en œuvre du PAS a généré en 2017 des « dépenses [de fonctionnement et d'investissement] représentant près de 28 millions d'euros » et que « **le montant des dépenses exécutées hors PAS est en diminution de 1,2 % par rapport à 2016** ».

• Les mouvements réglementaires et la LFR ont conduit à des ouvertures nettes de 14,8 millions d'euros d'AE et de 15,7 millions de CP en 2017, soit environ 0,2 % de la dépense exécutée, affectant peu la gestion. L'essentiel des annulations a été réalisé à l'occasion du décret d'avance de juillet 2017 (76,5 millions d'euros, pris sur la mise en réserve).

MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET LFR INTERVENUS EN 2017 – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ouvertures / annulations nettes de CP	- 115,6	- 19,5	- 7,8	+ 23,3	- 15,7

Source : documents budgétaires.

• Par rapport à 2016, **la consommation des crédits augmente légèrement**, et cette augmentation est constatée **pour tous les titres**, même si l'essentiel s'explique par la hausse des crédits de titre 2 (+ 45,3 millions d'euros, soit 74,3 % de la hausse totale), en raison :

– de la mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (**PPCR**, + 32 millions d'euros) ;

(1) Service de paiement en ligne par prélèvement.

(2) Simplification des démarches administratives des usagers en limitant les demandes de pièces justificatives.

(3) Projet de modernisation de la production informatique des ministères économiques et financiers avec pour objectifs d'améliorer la productivité globale des services informatiques et de garantir un fonctionnement résilient, sécurisé des infrastructures, notamment au travers de plans de reprise d'activité.

(4) Le RAP pour 2017 identifie des recettes issues des PIA d'un montant de 3,54 millions d'euros sur l'action n° 07 pour ces trois projets, et de 250 000 euros sur l'action n° 09 pour le développement de l'open-data dans les territoires, en région Bretagne notamment, via le fonds Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique géré par la Caisse des dépôts.

– de la hausse du **point d'indice** (+ 34 millions d'euros) ;

– de la minoration de la réduction du schéma d'emplois (500 suppressions d'emplois « en moins » par rapport à la dynamique constatée au cours des dernières années), liée à la **mise en œuvre du prélèvement à la source**. Si l'impact de cette mesure est limité en 2017 (évalué à 5 millions d'euros), les recrutements n'étant intervenus qu'à compter du 1^{er} octobre 2017, il devrait être plus important en 2018.

La Cour des comptes souligne à ce titre que « *la DGFIP a fait le choix de recruter des titulaires pour assurer une charge, l'assistance aux contribuables dans le cadre de la mise en œuvre du PAS, qui [selon la Cour] ne devrait être que temporaire et étalée sur les deux premières années post-réforme* ».

Lors de son audition, le ministre de l'Action et des comptes publics a justifié ce recours à des emplois statutaires par le fait que ces agents pourront « *exercer plusieurs métiers* » et qu'au-delà « *du travail très important autour de l'impôt à la source, [ils] auront vocation à accompagner une transformation plus importante* ».

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT)

	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ETPT votés	125 949	114 417	111 990	109 726	107 294	105 697	103 988
ETPT exécutés	125 541	111 805	109 427	107 202	105 121	103 473	–
Évolution annuelle (ETPT exécutés)	–	– 2 494	– 2 378	– 2 225	– 2 081	– 1 648	–

Source : documents budgétaires.

La DGFIP précise que ces suppressions ont été globalement supportées :

- par les services centraux, à hauteur de 3,6 % ;
- par les directions à compétence nationale ou spécialisée (DNS), à hauteur de 11,2 % ;
- par les directions territoriales, pour 85,2 %.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs relatifs au programme 218 sont **stables** et **globalement atteints**. Les éléments notables sont les suivants :

– concernant l’objectif n° 1 **Améliorer l’information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations**, l’indice de satisfaction des structures clientes des consultations juridiques de la DAJ est en augmentation de 3,1 points, à 96,1 %, et dépasse largement la cible de 90 % ;

– concernant l’objectif n° 2 **Améliorer les conditions d’emploi des personnels**, la part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS, PLS et équivalents augmente de plus de 11 points et s’établit à 82,9 %, soit plus de 20 % au-dessus de la cible (60 %) ;

– concernant enfin l’objectif n° 3 **Maîtriser le coût des fonctions support**, les gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par la DAE reculent légèrement mais restent satisfaisants, et le ratio d’efficience bureautique progresse légèrement mais reste bien en-dessous de la cible.

B. ANALYSE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

● Le tableau suivant retrace l’évolution pluriannuelle des CP sur le programme 218. **La dépense connaît une forte augmentation** par rapport à 2016 (+ 189 millions d’euros, soit + 19,1 %), sur tous les titres, et principalement sur le titre 5 (+ 176,5 millions, soit + 503 %), et **l’exécution est supérieure** de 166,9 millions d’euros à la **prévision** (+ 16,5 %).

PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d’euros)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Prévision 2017	Exécuté 2017	Évolution 2016-17	LFI 2018
Titre 2	497,9	513,2	507,0	492,8	507,0	494,4	+ 0,3 %	500,1
Titre 3	505,9	491,9	493,6	446,9	444,3	455,9	+ 2,0 %	446,4
Titre 5	52,8	34,7	34,7	35,1	43,3	211,6	+ 503,3 %	57,8
Titre 6	19,5	16,6	15,7	13,7	14,9	14,5	+ 6,0 %	0,3
Titre 7	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	+ 2,0 %	0,3
Total	1 076,2	1 056,5	1 051,3	987,8	1 009,8	1 176,8	+ 19,1 %	1 004,9

Source : documents budgétaires.

● La hausse de la dépense et la sur-exécution constatées à l’échelle du programme s’expliquent principalement par une **acquisition immobilière réalisée par l’Insee** pour y installer sa direction générale, **pour un montant de**

184 millions d'euros. 164,8 millions d'euros ont ainsi été ouverts à l'occasion du décret d'avance du 20 juillet 2017. Cette opération explique l'essentiel de la hausse de la dépense, mais la consommation des crédits augmenterait même si elle n'avait pas eu lieu, à hauteur de 5 millions d'euros.

• **Les dépenses de personnel** connaissent une légère augmentation (+ 1,6 million d'euros, soit + 0,3 %), principalement en raison de la mise en œuvre de mesures catégorielles et notamment du protocole PPCR (+ 1,6 million) et de la variation du point de la fonction publique (+ 2 millions).

La croissance de la dépense a été limitée par les efforts importants consentis par les différentes directions rassemblées dans le programme, qui se sont poursuivis en 2017, à un rythme toutefois moindre qu'au cours des années précédentes. Hors CAS Pensions, l'impact du schéma d'emplois a permis des économies de 5 millions d'euros environ.

PROGRAMME 218 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017
ETPT exécutés	5 817	5 628	5 457	5 320	5 253
Évolution par rapport à n-1	–	– 189	– 171	– 137	– 67

Source : documents budgétaires.

III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

A. ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Sur 2017, **les résultats sont satisfaisants**, avec **quelques points d'attention néanmoins** :

– sur l'indicateur 1.1 Contentieux à enjeu et saisie de stupéfiants et de tabac de cigarettes, les cibles sont atteintes et en nette progression par rapport à 2015 et 2016, à l'exception des **quantités de tabac et cigarettes de contrebande saisies**, en recul et en dessous de la cible qui s'explique principalement par la diminution des saisies réalisées à l'étranger sur renseignement de la DGDDI. Cet indicateur, largement pilotable, a montré ses limites, et a été supprimé dans le projet annuel de performances pour 2018. **Le Rapporteur spécial se félicite de cette évolution, qui permettra de mieux prendre en compte la dimension qualitative** ;

– l'indicateur 2.2 Indice global de **dématérialisation du dédouanement** est en léger recul et s'établit un point en dessous de la cible (87 % pour une cible de 88 %) ;

– sur l'indicateur 3.1 **Efficacité de la gestion et des contrôles fiscaux**, si le taux d'intervention est en amélioration continue (0,40 %, contre 0,44 % deux ans plus tôt), **le montant des droits et taxes redressés recule très fortement pour s'établir à 268,5 millions d'euros** (contre 415,1 millions en 2016 et 377,4 millions en 2015), **très en deçà de la cible** (324 millions). Le RAP souligne que « *ce repli est lié à un résultat moins porté par les affaires exceptionnelles qui représentent 14 % du résultat (contre 25 % en moyenne de 2012 à 2016)* ». **Le Rapporteur spécial relève que si la fiscalité douanière représente une part très importante des recettes perçues par la DGDDI, elle ne fait l'objet que d'une part limitée des contrôles**⁽¹⁾. Le Rapporteur spécial appelle au rééquilibrage des actions de contrôle du dédouanement et la TVA vers la fiscalité ;

– le **taux d'utilisation opérationnelle** des moyens navals et aériens (indicateur 3.3) chute fortement, à 85,4 % en 2017 (contre 91,9 % en 2016 et 97,7 % en 2015) et n'atteint pas la cible (92 %), en raison du « *temps d'appropriation requis par les équipages* » des moyens navals renouvelés au cours de l'année, notamment. **Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que les appareils nouvellement acquis puissent être pleinement utilisés.**

La performance relative aux autres indicateurs reste toutefois satisfaisante, avec même de **très bons résultats** sur certains d'entre eux (augmentation continue de la part du commerce extérieur bénéficiant de la certification OEA, de l'efficacité du ciblage des déclarations en douane, par exemple).

B. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

• Le tableau suivant retrace l'**évolution pluriannuelle des CP** sur le programme 302, en diminution continue depuis 2013.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CP

(en millions d'euros)

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	LFI ^(*) 2017	Exécuté 2017	Évolution 2016-17	LFI ^(*) 2018
Titre 2	1 134,5	1 142	1 136,8	1 149	1 199,6	1 194,3	+ 3,9 %	1 223,7
Titre 3	170,6	164,6	170,6	172,5	160,7	185,7	+ 7,7 %	176,6
Titre 5	38,6	51,4	47	41	61,6	51,3	+ 25,1 %	74,5
Titre 6	253,8	218,7	219,2	183,2	112,2	84,1	- 54,1 %	97,2
Total	1 597,5	1 576,7	1 573,5	1 545,7	1 534,1	1 515,4	- 2,0 %	1 572

^(*) y.c. fonds de concours et attribution de produits.

Source : documents budgétaires.

(1) Cette situation s'explique notamment par le fait que, les droits de douane et la TVA constituant une ressource propre de l'Union européenne, ces ressources font l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission européenne.

Cette diminution s'explique par le recul des dépenses d'intervention (- 169,7 millions d'euros sur la période 2013-2017), et non par une baisse des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement de la DGDDI (en hausse de + 87,6 millions, *voir ci-après*). **Sur la période 2013-2017, le taux de croissance annuel moyen des titres 2, 3 et 5 reste néanmoins faible, et s'établit à 1,6 %⁽¹⁾**, tandis que sur l'ensemble du programme, les crédits ont augmenté de 1,3 % par an.

● En 2017, **l'exécution a été globalement conforme à la prévision**. L'enveloppe prévue en LFI a été respectée à l'échelle du programme, et l'exécution s'établit à 18,7 millions d'euros en dessous de la prévision, soit 1,2 %.

Le titre 3 (dépenses de fonctionnement) a été sur-exécuté en CP à hauteur de 25 millions d'euros (soit 15,6 % de la prévision), en raison notamment de « *coûts de maintenance en condition opérationnelle de la flotte aérienne (...) et navale* » plus élevés que prévu sur l'action n° 03 Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen, et d'une surconsommation de certaines dépenses de fonctionnement rattachées à l'action n° 06 Soutien des services opérationnels, que les informations présentées dans le RAP 2017 ne permettent pas clairement d'isoler (page 185).

● **Les mouvements de crédits ont peu affecté la gestion**. Les ouvertures de crédit se sont élevées à 50,4 millions d'euros en AE et 66,2 millions en CP, et les annulations à 50,1 millions d'euros en AE et 51,8 millions en CP, soit une ouverture nette de 0,3 million en AE et de 14,4 millions en CP. Les ouvertures sont principalement la conséquence des arrêtés de report de crédits (+ 30,2 millions en AE et + 42,7 en CP) et des fonds de concours et attributions de produits (+ 17,9 millions d'euros en AE et CP). Les annulations ont été effectuées par les décrets d'avance de juillet et novembre 2017.

La réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion était proche de la mise en réserve initiale (33,6 millions d'euros en AE et 31,8 millions en CP, pour 33,2 millions initialement gelés en AE, et 32,1 en CP).

● Par rapport à 2016, **la consommation des crédits diminue de manière significative** (- 30,3 millions d'euros, soit - 2 %), **mais cette évolution doit être nuancée** :

– les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement augmentent de 68,8 millions d'euros ;

– les dépenses d'intervention reculent de 99,1 millions d'euros pour s'établir à 84,1 millions d'euros, dont 74,2 millions (88,2 %) au titre des transferts aux débitants de tabac.

(1) À titre de comparaison, le taux d'inflation calculé par l'Insee était de 0,9 % en 2013, 0,5 % en 2014, 0 % en 2015 et 0,2 % en 2016.

Ces transferts sont en diminution en raison de plusieurs mesures intervenues en 2016 (réforme des circuits budgétaires relatifs au régime d’allocations viagères des gérants de débit de tabac – RAVGDT, diminution des aides après la signature du quatrième contrat d’avenir entre l’État et la profession, montée en puissance progressive de certaines aides ayant permis des économies de constatation). De plus, dans sa NEB pour 2017, la Cour des comptes souligne que la pratique de report de charges du versement à la Caisse des dépôts du dernier trimestre annuel de la contribution de l’État au RAVGDT avait fait « *baisser artificiellement le montant des crédits d’intervention* », et recommande, pour la troisième année consécutive, le « *rattrapage d’une opération de cavalerie budgétaire* », recommandation qui n’avait toujours pas été suivie par l’administration en 2017.

- L’essentiel de la hausse des dépenses sur les crédits hors intervention provient de l’**augmentation des dépenses de personnel** (+ 45,3 millions d’euros, soit 65,6 % de la hausse « brute » constatée sur les titres 2, 4 et 5 entre 2016 et 2017). Dans une moindre mesure, la hausse des dépenses de titre 2 s’explique par les mesures catégorielles, telles que la mise en œuvre du protocole PPCR (4,3 millions d’euros).

L’année 2017 a vu la poursuite du plan de lutte contre le terrorisme, décidé en janvier 2016, qui prévoyait 1 000 recrutements (soit 500 entrées nettes, après impact du schéma d’emplois). En 2017, 955 entrées et 705 sorties ont été constatées, ce qui a permis de respecter exactement le schéma d’emplois (+ 250 ETP). La consommation des effectifs s’établit à 16 641 ETPT, en hausse de 425 ETPT par rapport à 2015. Le plafond d’emplois pour 2017 s’élevait à 16 759 ETPT.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017
ETPT exécutés	16 775	16 520	16 216	16 258	16 641
Évolution par rapport à n-1	- 31	- 255	- 304	+ 42	+ 383

Source : documents budgétaires.

La hausse des effectifs devrait se poursuivre en 2018 avec la préparation du rétablissement d’une frontière commune avec le Royaume-Uni dans le cadre du Brexit. Au cours d’un déplacement au Havre, le 13 avril 2018, le ministre de l’Action et des comptes publics a annoncé la création de 700 postes de douaniers supplémentaires sur le quinquennat. Le coût de cette mesure est évalué à 30 millions d’euros.

- Concernant la **Masse des Douanes**, le directeur général des douanes et droits indirects a assuré au Rapporteur spécial que des mesures avaient été prises afin de **normaliser le fonctionnement de cet établissement** et d’en **viabiliser les finances** (augmentation des loyers et revue des tarifs, travaux en cours avec la

direction de l'immobilier de l'État en vue d'ouvrir l'établissement aux autres administrations, contrôle plus strict des dépenses, avec un objectif de certification des comptes de l'établissement à moyen terme). **Le Rapporteur spécial suivra attentivement l'application de ces mesures.**

DEUXIÈME PARTIE : ÉVALUATION DES MISSIONS FISCALES DES ADMINISTRATIONS DU MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La mission fiscale, qui rassemble les fonctions d'établissement de l'impôt (assiette, liquidation, recouvrement), le contrôle fiscal, et les procédures contentieuses, est partagée entre deux administrations, la direction générale des finances publiques, et la direction générale des douanes et droits indirects, selon la nature des impositions considérées.

Si cette mission semble bien assurée, elle repose sur un réseau dense, et pourrait gagner en efficacité.

L'évaluation de cette politique publique a notamment souligné l'existence de difficultés spécifiques liées à la gestion de certaines taxes, source de complexité tant pour le contribuable que pour l'administration.

Il apparaît dès lors nécessaire de conduire une analyse approfondie de l'ensemble des taxes à faible rendement existantes, de mesurer leurs coûts de gestion, d'en évaluer la pertinence, et, lorsque leur maintien ne paraît pas justifié, d'en proposer, et d'en accepter, la suppression.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé une résolution sur cette question.

I. LA MISSION FISCALE EST PARTAGÉE ENTRE DEUX ADMINISTRATIONS

● Les compétences des administrations fiscales en matière de **gestion des impôts et taxes** recouvrent diverses procédures :

– les procédures d'établissement de l'impôt : assiette et liquidation, recouvrement ;

– les procédures de contrôle fiscal ;

– les procédures contentieuses (contestation de l'impôt, devant l'administration – recours hiérarchique, demande gracieuse, notamment –, ou devant le juge).

● Les **opérations de recouvrement** comprennent les procédures amiables, et les procédures de recouvrement forcé, qui permettent à l'administration fiscale de préserver les intérêts de l'État lorsque le contribuable n'acquiesce pas spontanément sa dette.

● **La répartition du recouvrement** obéit schématiquement à la distinction suivante :

– la direction générale des finances publiques (DGFIP) est compétente en matière de recouvrement des impôts directs des particuliers et des professionnels ;

– la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est compétente en matière de recouvrement des impôts indirects. Une liste des impôts et taxes recouvrés par la DGDDI est présentée en **annexe** (données 2016) ;

– la gestion de certains impôts et taxes est partagée entre DGFIP et DGDDI (TVA, fiscalité énergétique, par exemple).

II. LES COMPÉTENCES DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE PERCEPTION DES DROITS DE DOUANE ET DES IMPÔTS ET TAXES ONT FORTEMENT ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES

● En effet :

– depuis le 1^{er} juillet 1968, la DGDDI ne reçoit plus de droits de douane que sur le pourtour extérieur du territoire communautaire, et ces droits sont reversés au budget de l'Union européenne (moyennant 20 % de frais de perception), dont ils constituent une ressource propre ;

– depuis le 1^{er} janvier 1993, avec la mise en place du marché unique, la gestion de la TVA intracommunautaire a été transférée à la direction générale des impôts (DGI), devenue DGFIP en 2008 ; la Douane a conservé ses compétences en matière de TVA pour les produits en provenance de pays tiers (les « importations », par opposition aux acquisitions intracommunautaires).

Ainsi, actuellement, la DGFIP assure le recouvrement de la TVA intracommunautaire, tandis que la DGDDI collecte la TVA sur les importations en provenance de pays situés en dehors de l'Union européenne.

● **En contrepartie de la réduction de son activité de TVA, la Douane, qui assurait déjà le recouvrement et le contrôle des taxes sur les produits pétroliers, a été chargée de la gestion de l'ensemble des contributions indirectes.**

Cette évolution a donné lieu à des **transferts de personnels importants** d'une administration à l'autre. Au 31 décembre 1993, la DGI comptait 80 691 agents, et la Douane, 18 240⁽¹⁾. Le transfert des contributions indirectes a conduit au repliement de **2 407 agents** de la DGI vers la Douane (soit 13 % des effectifs douaniers environ).

(1) *Annexe n° 13, Économie et budget : services financiers, au rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1995 (n° 79) par M. Gérard Miquel, rapporteur spécial ([lien](#)).*

● La **fusion** en 2008 de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), pour aboutir à la création de la DGFIP⁽¹⁾, n’a pas entraîné de transferts de compétences, la nouvelle entité se voyant confier l’ensemble des missions et des prérogatives qui étaient jusqu’alors dévolues aux deux anciennes directions.

III. LE RECOUVREMENT DE L’IMPÔT EST ASSURÉ PAR L’EXISTENCE D’UN RÉSEAU COMPTABLE DENSE

A. À LA DGFIP, LES EFFECTIFS ALLOUÉS AU RECOUVREMENT REPRÉSENTENT 13,2 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME

● À la **DGFIP**, en 2017, les effectifs alloués aux fonctions de recouvrement ont représenté 11 704 agents ETPT, soit 20,9 % des effectifs dédiés à la fiscalité, et 11,3 % des effectifs totaux de la direction générale (103 473 ETPT). En intégrant les effectifs de l’action soutien déversés dans les actions n° 01, 02 et 03 (ressources humaines, informatique, notamment), les effectifs dédiés au recouvrement s’élèvent à 13 642 ETPT, soit **13,2 % des effectifs totaux**.

RÉPARTITION PAR ACTION ET PAR ACTIVITÉ AU SEIN DES EFFECTIFS DE LA DGFIP DÉDIÉS À LA FISCALITÉ (ACTION N° 01 À 03)

(en ETPT)

	n° 01 Fiscalité des grandes entreprises	n° 02 Fiscalité des PME	n° 03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	Total
Assiette	199	6 894	7 509	14 602
Contentieux	148	3 021	4 037	7 206
Recouvrement	44	3 817	7 843	11 704
Contrôle	962	6 891	5 201	13 054
Missions foncières	1	731	8 833	9 565
Total actions 01 à 03	1 354	21 354	33 423	56 131

Actions n° 01, 02 et 03 uniquement, dédiées à la fiscalité, les autres actions du programme étant consacrées à la gestion hors fiscalité. Source : rapport annuel de performances pour 2017.

Lors de son audition, le ministre de l’Action et des comptes publics a précisé que les effectifs dédiés à la gestion de la taxe d’habitation, dont la suppression a été décidée par cette majorité parlementaire, s’élevaient à environ 2 000 agents.

(1) Par trois décrets du 3 avril 2008, n° 2008-308, 2008-309 et 2009-310.

• Les services compétents en matière de recouvrement sont installés dans les **centres des Finances publiques**. L'organisation du recouvrement diffère selon le type de contribuable :

– les **services des impôts des particuliers** (SIP) sont compétents pour le calcul et le recouvrement des impôts dus par les contribuables personnes physiques (IR, impôts locaux, contribution à l'audiovisuel public) ;

– les **services des impôts des entreprises** (SIE) sont les interlocuteurs uniques des PME, des commerçants, des artisans, des agriculteurs et des professions libérales pour le dépôt des déclarations professionnelles (déclarations de résultats, de TVA, de CFE, de CVAE, par exemple) et le paiement de l'essentiel des impôts professionnels (IS, TVA, taxe sur les salaires, notamment) ;

– la direction générale des entreprises (DGE) est l'interlocuteur spécifique des grandes entreprises ;

– les **trésoreries** assurent la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales, de leurs établissements publics, des hôpitaux et de certains offices publics de l'habitat (trésoreries spécialisées) ; certaines trésoreries sont également compétentes pour le recouvrement des impôts et des amendes, et offrent aux particuliers un accueil fiscal de proximité (trésoreries mixtes) ;

– les **services de la publicité foncière** gèrent le fichier des propriétés immobilières, en assurent la publicité foncière, répondent aux questions des usagers et sont compétents pour le recouvrement des impôts liés aux mutations immobilières.

En zone urbaine, le recouvrement des impôts des particuliers est confié aux SIP, tandis qu'il relève plutôt des trésoreries mixtes en zone péri-urbaine ou rurale. Concernant le recouvrement des impôts des professionnels, celui-ci est confié aux SIE, situés dans les villes principales de chaque département.

Au sein du pôle de gestion fiscale des DDFiP et des DRFiP, une équipe est dédiée à l'animation et au pilotage du **recouvrement forcé** des impôts des particuliers et des professionnels. Cette équipe a vocation à décliner la politique de recouvrement que le directeur souhaite mettre en place au sein de son département, sur la base des circulaires diffusées par l'administration centrale en la matière (animation du réseau, expertise et soutien, juridique et technique, à l'ensemble des postes comptables du département instruction des propositions d'admission en non-valeur, traitement des contentieux).

Les **pôles de recouvrement spécialisé**, à compétence départementale, sont des postes comptables chargés du recouvrement offensif, tandis que les **huissiers des finances publiques** assistent les services chargés du recouvrement dans l'engagement de leurs poursuites.

Enfin, au sein de l'administration centrale, la sous-direction GF-2 est chargée de la gestion des redevables professionnels et de l'action en recouvrement.

• **Ce réseau est en constante évolution.** Au 1^{er} janvier 2017, la DGFIP comptait près de 3 900 points de contact, comme le présente le tableau suivant.

SERVICES ET POSTES COMPTABLES DU RÉSEAU DE LA DGFIP AU 1^{ER} JANVIER 2017

Structure	Nombre de structures
Trésorerie mixte (secteur public local et recouvrement des impôts)	1 120
Trésorerie spécialisée (secteur public local)	1 111
Service des impôts des particuliers (SIP)	515
Service des impôts des entreprises (SIE)	469
Service des impôts des particuliers et des entreprises	186
Pôle de recouvrement spécialisé (recouvrement forcé)	103
Service de publicité foncière	356
Total des postes comptables	3 860
Trésorerie auprès des ambassades	12

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

La dynamique est au **regroupement des services et à la spécialisation des structures**, afin d'en permettre la viabilité et l'adaptation aux évolutions des territoires :

- 128 trésoreries ont été fusionnées avec des trésoreries proches ;
- 109 trésoreries ont été spécialisées par le transfert du recouvrement de l'impôt vers des SIP ;
- 19 SIP et SIE ont été spécialisés par le transfert de la gestion des impôts des entreprises vers des services des impôts des entreprises existants ;
- le mouvement de regroupement des postes comptables urbains situés dans un même site, s'est poursuivi : 34 services des impôts des entreprises et 21 services des impôts des particuliers ont été regroupés.

B. LA DGDDI DISPOSE ÉGALEMENT D'UN RÉSEAU COMPTABLE ÉTENDU

• À la **DGDDI**, les effectifs affectés à l'action n° 05 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* représentent 1 860 ETPT exécutés en 2017, soit 11 % des effectifs totaux de la direction générale (16 641 ETPT).

La DGDDI évalue à 3 020 agents ETPT les effectifs dédiés au recouvrement, dont 1 608 agents ETPT compétents en matière de TVA à l'importation et de droits de douane (53,2 %) – soit environ 1 400 agents ETPT

dédiés au recouvrement, hors droits de douane et TVA ⁽¹⁾. Cette évaluation semble toutefois adopter une conception large de la fonction de recouvrement, englobant les activités d’assiette, de recouvrement (au sens strict), de contrôle et de contentieux.

● La DGDDI dispose d’un **réseau comptable propre**, évalué à 400 agents ETP par la Cour des comptes, et dont le coût s’élève à 41,7 millions d’euros par an. L’organisation actuelle de ce réseau comptable est définie par un arrêté ministériel du 4 janvier 2017 ⁽²⁾ :

– le **trésorier général des douanes** assure la centralisation de quelques postes comptables (recette DNRED, recette régionale de Paris) et assigne les dépenses de l’administration (hors titre 2) ;

– les **comptables secondaires**, placés auprès des directions régionales, « assurent la gestion comptable et le recouvrement des opérations liquidées par les services (...) relevant du même cadre territorial » ⁽³⁾. Le décret instituait 39 recettes (38 recettes régionales dont la recette régionale de Paris, centralisée auprès du TGD, et la recette DNRED). Les recettes régionales sont progressivement transférées au niveau interrégional ⁽⁴⁾.

● Fin 2017, le **réseau territorial** de la Douane comptait 12 directions inter-régionales et 42 directions régionales, ainsi que 4 directions régionales garde-côtes et 2 services ultramarins, dont :

– 33 recettes, au niveau des directions régionales ou inter-régionales ;

– 77 divisions territoriales, qui regroupent :

– 168 bureaux de douane ;

– 50 services des contributions indirectes ;

– 210 brigades terrestres (missions de sûreté et de sécurité).

IV. CETTE ORGANISATION POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

● Dans l’ensemble, l’organisation de la mission fiscale semble logique. L’expérience de la DGDDI en matière de contrôle des flux de personnes et de marchandises a justifié sa compétence en matière de droits indirects, et de fiscalité de l’énergie et de l’environnement.

(1) Estimation réalisée par la DGDDI au moyen d’une enquête, en 2016 (voir annexe).

(2) Arrêté du 4 janvier 2017 relatif au réseau comptable de la direction générale des douanes et droits indirects ([lien](#)).

(3) Article 4 de l’arrêté précité.

(4) Arrêtés des 25 janvier, 10 mars et 13 septembre 2017 et du 20 février 2018 relatifs au réseau comptable de la DGDDI.

Cette organisation conduit parfois à **répartir la gestion de certains impôts et taxes** entre DGFIP et DGDDI.

Le recouvrement de la **TVA** est ainsi partagé entre les deux administrations, selon la nature des échanges, intracommunautaires ou avec des pays tiers (*cf. I*).

L'autoliquidation de la TVA à l'importation

Le développement progressif de l'autoliquidation de la TVA à l'importation devrait permettre un allègement de la charge de gestion des services fiscaux. Ce dispositif est en effet en plein essor. L'administration fiscale a précisé au Rapporteur spécial que le montant de TVA à l'importation autoliquidée sur les déclarations de TVA s'est élevé à 2,93 milliards d'euros en 2016, et à 7,32 milliards en 2017.

L'administration fiscale a toutefois précisé que le dispositif d'autoliquidation de la TVA à l'importation « *génère des charges de contrôle et surveillance afin de veiller au bon accomplissement des modalités déclaratives qui viennent compenser cet allègement des charges de gestion. En effet, des rapprochements sont nécessaires afin de corroborer les montants déclarés à la DGDDI et ceux à la DGFIP* ».

Le Rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats et rappelle l'importance d'une bonne coopération entre les services de la DGFIP et de la DGDDI pour améliorer le contrôle des déclarations et le recouvrement de la TVA à l'importation.

Source : audition et réponses de la DGFIP.

De même, la **taxe spéciale sur les huiles végétales** est « *établie et recouvrée selon les modalités (...) applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires* » aux termes de l'article 1609 *vicies* du CGI. La répartition des compétences suit donc des règles analogues à celle en matière de TVA, et la taxe est recouvrée par la DGFIP pour les produits fabriqués en France ou provenant d'un autre État membre, selon des modalités analogues à celles retenues pour la TVA, et par la DGDDI pour les produits importés, lors de leur mise à la consommation ⁽¹⁾.

• **Cette répartition conduit parfois à un manque de lisibilité de l'action publique en matière de recouvrement.** Ainsi, la DGFIP assurant les remboursements de TICGN aux professions agricoles, un agriculteur peut « *dans certains cas, recevoir un remboursement particulier de la Douane et un autre, complémentaire, de la DGFIP* » ⁽²⁾.

• De plus, malgré un taux d'intervention globalement favorable (0,40 % en 2017, contre 0,73 % à la DGFIP), la Cour des comptes avait relevé, en 2014, le caractère « *excessif* » du **coût de gestion** de certaines taxes (taxes sur les farines et

(1) *Rapport d'information de la mission d'information sur la taxation des produits agroalimentaires, déposé au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale par Mme Véronique Louwagie, présidente, et M. Razzy Hammadi, rapporteur, le 22 juin 2016 (n° 3868).*

(2) *Cour des comptes, insertion au rapport public annuel 2018, Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre, février 2018.*

les céréales, taxe spéciale sur les véhicules routiers, droit annuel de francisation des navires).

Afin de remédier à cette situation, une **centralisation de la gestion de certaines taxes** a été opérée : TGAP à Nice port depuis le 1^{er} juin 2015, fiscalité routière (TSVR et remboursements de TICPE aux transporteurs routiers) à Metz depuis le 1^{er} juillet 2017.

La DGDDI procède également à la **rationalisation de son réseau** (entre 2017 et 2020, 28 fermetures de sites et 2 regroupements sont prévus pour la branche « opérations commerciales », et 23 fermetures de recettes régionales, transférées aux directions inter-régionales), et à l'extension de la **dématérialisation** de la déclaration et du paiement des impôts et taxes.

● Le Rapporteur spécial relève que, si la question de l'évolution des compétences respectives des administrations fiscales en matière de recouvrement des impôts et taxes doit être sérieusement envisagée, **la simplification de certains dispositifs fiscaux, et notamment la suppression de taxes à faible rendement, pourrait permettre aux administrations fiscales de gagner en efficacité.**

Le Rapporteur spécial a ainsi déposé une proposition de résolution visant à encourager le Gouvernement à conduire une révision générale des taxes à faible rendement, et à fixer un objectif ambitieux de réduction du nombre de ces taxes. Il attire également son attention sur la nécessité de considérer avec la plus grande attention les conséquences budgétaires que pourrait avoir la suppression de certaines taxes pour les organismes bénéficiaires.

TROISIÈME PARTIE : PROPOSITION POUR UN FONDS « STATE-UP » AU SEIN DU FONDS DE 700 MILLIONS D'EUROS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La loi de finances 2018 a acté, au travers du Programme 349 Fonds pour la transformation de l'action publique, la création d'un fonds de 700 millions d'euros sur cinq ans, placé sous la responsabilité de la directrice du budget et à vocation interministérielle, pour financer les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles de l'action publique. Les projets portés par ce programme doivent permettre un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes de fonctionnement : un euro investi a vocation à conduire à un euro pérenne d'économies au bout de trois ans. Ce programme s'inscrit dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI) lancé par le Gouvernement.

En amont de la remise prochaine du rapport Action publique 2022, un premier appel à projets a été lancé en mars 2018 auprès des administrations et opérateurs publics, pour un total de 123 dossiers présentés à la DITP (Direction interministérielle à la transformation publique).

La loi de finances a débloqué 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'année 2018. **Sur ces 200 millions d'euros, le Rapporteur spécial propose que 50 millions d'euros soient affectés à un fonds de capital-risque souverain destiné à financer des startups d'État.**

Expérimentées depuis juin 2013, financées par l'administration, les start-ups d'État se fixent l'objectif de résoudre via un service numérique des difficultés rencontrées par les usagers. Ces projets ciblent en particulier les « irritants », autrement dit les points bloquants ou décourageants des parcours administratifs.

De 2 à 4 personnes, elles sont financées par une administration, sans capitaux privés, et sont totalement autonomes pour développer leurs solutions et trouver leurs marchés. L'objectif est de produire une première version de la solution en six mois, avec moins de 200 000 euros. À terme, ces startups, si leurs solutions ont prouvé leur viabilité, ont vocation à être reprises par l'administration, par le transfert du code source et éventuellement des équipes ayant développé le projet. Une cinquantaine a vu le jour à date. Un incubateur de startups d'État a été mis en place en 2016 au sein de la DINSIC (Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication) sous la direction d'Henri Verdier. En 2016, le budget dédié à cet incubateur était de 2 millions d'euros. De nouveaux incubateurs commencent à voir le jour au sein même des ministères.

L'esprit est proche des communautés de logiciels libres : certaines start-ups d'État ont ainsi donné lieu à plusieurs « API » (interfaces de programmation) ouvertes, susceptibles de bénéficier à plusieurs ministères. Renforcées par l'absence de concurrence commerciale au sein de l'action publique, les valeurs d'ouverture et de co-construction qu'elles véhiculent sont en phase avec les notions d'intérêt général et de service public.

L'exemple MPS (Marché Public Simplifié)

Incubée par la DINSIC, elle permet aux entreprises de répondre à un marché public avec leur seul numéro de SIRET ; avec le consentement de l'entreprise, l'administration récupère toutes les pièces justificatives que possèdent l'administration et les organismes de certification partenaires (attestation fiscale, label qualité, attestation sociale...) pour ne plus avoir à les exiger.

MPS est implémenté dans plus de 50 places de marché au niveau national, et était utilisé au 1^{er} mai 2017 par plus de 2 500 organismes publics.

Il existe de nombreux autres exemples, parfois malheureusement méconnus du grand public: Mes Aides, Le Taxi, La Bonne Boîte ou encore bientôt le Pass Culture. Aujourd'hui, il manque à ces projets la possibilité de changer d'échelle et de pouvoir investir massivement – et de façon risquée – dans des projets de transformation publique.

Proposition : Avec un fonds spécialement dédié à leur financement, l'objectif est de faire changer d'échelle le dispositif : l'État doit en effet prendre des risques de manière ambitieuse pour mener une transformation radicale de l'action publique.

Ce pourrait également être l'occasion de faire évoluer le dispositif et d'élargir le spectre des sociétés cibles : selon un principe de « state-up », l'État pourrait investir à la fois dans des startups d'État (« intraprenariat » au sein des administrations) et dans des startups également financées par des capitaux privés, tant que leur finalité peut consister à moderniser ou améliorer l'action publique.

L'action de ce fonds se distinguerait de celle des fonds souverains existants sous gestion chez Bpifrance ou à la Caisse des dépôts et des consignations : ceux-ci visent un retour financier en ligne avec les pratiques de marché du capital-investissement et n'ont pas vocation à orienter le développement de l'entreprise vers un service lié à l'administration ; à l'inverse l'objectif d'un fonds « state-up » ne serait pas nécessairement un retour sur investissement sous forme de plus-values ou de dividendes, mais bien un soutien financier envers un projet directement destiné à la modernisation de l'action publique. La plus-value ne prendrait pas la forme d'un retour financier direct sur investissement, mais d'économies durables dans les dépenses publiques.

Henri Verdier, dans une note pour Fondapol sur les start-ups d'État, soulignait ainsi que « *Multiplier par cent les moyens de l'incubateur et de futurs incubateurs publics en allant piocher un « 0,1 % innovation » dans les différentes administrations, puis inviter les intrapreneurs en leur sein à développer leurs solutions à des problèmes vécus en libérant leurs marges de manœuvre permettra à la fois d'accroître le nombre d'initiatives et de généraliser celles en succès.*

Des centaines d'incubateurs numériques petits et grands, des milliers d'intrapreneurs, voilà bien une nouvelle forme de modernité, assise sur un pari de la confiance. Expérimentations réelles avant les lois qui les généralisent, systèmes opérationnels avant les décrets qui les encadrent, la possibilité d'une nouvelle politique d'innovation publique s'ouvre à nous. »

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics..

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Direction interministérielle de la transformation publique**

Le lundi 19 mars 2018

– M. Thomas CAZENAVE, délégué interministériel

- **Direction du budget**

Le mardi 27 mars 2018

– Mme Amélie VERDIER, directrice

– Mme Carole ANSELIN, cheffe du bureau de la politique budgétaire

– M. Aurélien WAREMBOURG, chargé de mission, bureau performance de la dépense publique et de la fonction financière

- **Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)**

Le mardi 10 avril 2018

– M. Henri VERDIER, directeur

– M. Vincent ROBERTI, auditeur des grands projets de l'État au sein du département Gouvernance et maîtrise des risques

- **Cour des comptes**, sur le rapport public annuel 2018

Le jeudi 19 avril 2018

– M. Robin DEGRON, conseiller référendaire

- **Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**

Le mardi 22 mai 2018

– M. Rodolphe GINTZ, directeur général

– Mme Isabelle PEROZ, sous-directrice Programmation, budget et moyens

• **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

Le vendredi 25 mai 2018

– M. Bruno PARENT, directeur général

– M. Antoine MAGNANT, chef du service des ressources humaines (directeur général adjoint de la direction générale des finances publiques depuis le 6 juin 2018)

• **Cour des comptes**, sur la note d'exécution budgétaire pour 2017

Le lundi 28 mai 2018

Mme Sophie THIBAUT, conseiller maître

M. Hervé BOULLANGER, conseiller référendaire

M. Florian BOSSER, auditeur

ANNEXE IMPÔTS ET TAXES RECOUVRÉS PAR LA DGDDI

MONTANTS RECOUVRÉS 2017 ET ESTIMATION DU COÛT DU RECOUVREMENT 2016

(en millions d'euros et en ETPT)

	Recettes fiscales 2017 (en millions d'euros)	Estimation du coût de recouvrement (en ETPT 2016)	Bénéficiaires
Fiscalité énergétique	50 302,4		
Dont TIC Pétrole (y.c. TSC DOM)	31 075,4	288	État + Régions + Départements
Dont TVA sur les pétroles	9 722,1		État
Dont TICGN	1 622,4	32	État
Dont TIC fourniture d'électricité	7 859,2	47	État
Dont TIC houilles, lignites et cokes	15	12	État
TVA à l'importation, droits de douane et assimilés	10 689		
Dont TVA à l'importation	7 315,7	1 608	État
Dont droits de douane et assimilés	2 079		UE
Dont octroi de mer	1 269		DOM
Fiscalité sur les tabacs	12 303,9		ASSO
Dont droits de consommation sur les tabacs	11 973,5	55	ASSO
Dont redevances diverses	330,4		ASSO
Fiscalité sur les boissons et les alcools	4 536,8		
Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools	4 013,9	384	ASSO
Dont droits de circulation sur les vins	121		ASSO
Dont surtaxe sur les eaux minérales	24,1		ASSO
Dont taxe Premix	0,8		ASSO
Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants	55		ASSO
Dont cotisations sur les boissons sucrées	322		ASSO
Fiscalité environnementale	1 366,5		
TGAP	621,8	46	État + ADEME
Fiscalité sur les transports	744,7		
Dont droits de ports	528	40	État + divers affectataires
Dont TSVR	172,4	166	État
Dont DAFN	44,3	85	État + Conservatoire du littoral
Fiscalités diverses	281,1		
Dont taxes sur les farines et les céréales	83,8	24	ASSO
Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements	2,1	16	État
Dont divers (produits à ventiler)	179,2		
Total général	79 479,7	3 020	

(*) Le tableau ci-dessous a été actualisé des données de recettes fiscales 2017 uniquement, les données d'ETPT n'étant pas disponibles.

Source : DGDDI.