

N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 21

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

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

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	11
CHAPITRE I.- LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	13
PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2008	13
I.- LES PETITS PAS DE LA LOLF SUR LA SCÈNE DU PROGRAMME 156	13
A.- POSITIONNEMENT DU PROGRAMME	13
B.- TOUS À L'ÉCOLE DE LA LOLF	14
1.- L'architecture budgétaire du programme 156	14
2.- Petit tour d'horizon de la gestion déconcentrée en mode LOLF	15
II.- DES MOYENS EN PERSONNEL AUX RESSOURCES HUMAINES	20
A.- COUPS DE PROJECTEUR SUR LES EMPLOIS (ETPT) DU PROGRAMME 156	20
B.- LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156 N'EST APPRÉHENDÉE POUR 2008 QUE DANS LE CADRE DES CONTRATS PLURIANNUELS DE PERFORMANCE	23
1.- La réduction des effectifs concerne en premier lieu des emplois féminins	24
2.- La réduction d'effectifs toucherait-elle les travailleurs handicapés ?	25
C.- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	25
1.- Le rôle du secrétariat général	25
2.- La promotion et la valorisation des ressources humaines	28
3.- L'amorce d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	29
D.- LA POPULATION INFORMATIQUE : QUELS SONT LES BESOINS DE L'ADMINISTRATION ? ..	31
III.- LES MOYENS INFORMATIQUES	33
A.- ALORS QUE LA FUSION EST ANNONCÉE, COPERNIC S'ATTAQUE (ENFIN) À SON NOYAU DUR	33
1.- Les travaux à engager	33
2.- Quel est le coût du programme Copernic ?	35
3.- La problématique de la maintenance	37

B.– LE SYSTÈME HÉLIOS SE DÉPLOIE LENTEMENT ET LES AGENTS TRANSPIRENT	38
1.– Le projet Hélios	38
2.– Le déploiement du programme informatique Hélios	41
3.– Le schéma directeur informatique de la direction générale de la Comptabilité publique	41
IV.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008	43
A.– ACTION 01 : FISCALITÉ DES GRANDES ENTREPRISES	46
B.– ACTION 02 : FISCALITÉ DES PME	48
C.– ACTION 03 : FISCALITÉ DES PARTICULIERS ET FISCALITÉ DIRECTE LOCALE.....	53
D.– ACTION 04 : FISCALITÉ DES MARCHANDISES ET DES MOYENS DE TRANSPORT.....	56
E.– ACTION 05 : GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT HORS FISCALITÉ	58
F.– ACTION 06 : GESTION DES PENSIONS	64
G.– ACTION 07 : GESTION FINANCIÈRE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	67
H.– ACTION 08 : GESTION DES FONDS DÉPOSÉS.....	69
I.– ACTION 09 : SOUTIEN JONGLE ÉVASIVEMENT AVEC LE MILLIARD D'EUROS	70
J.– DES REPORTS DE CRÉDITS DÉROGATOIRES ET DES REPORTS DE PAIEMENT RAISONNABLES	75
V.– LES AIGUILLES DES INDICATEURS S'ARRÊTENT SUR 2008	76
A.– LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL PERD TOUTE VISIBILITÉ APRÈS 2008 SAUF L'ACTION GESTION DES PENSIONS	76
B.– UNE PRÉSENTATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME 156 TOUJOURS AUSSI PEU ARGUMENTÉE.	78
VI.– REGARD SUR LES STRUCTURES.....	81
A.– L'ARCHITECTURE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ÉVOLUE PEU À PEU.....	81
B.– L'ARCHITECTURE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS :	82
C.– L'ARCHITECTURE PROMISE : DEUX MODÈLES TYPES	83
VII.– LA FUSION DGI DGCP : ÉVITER LES ERREMENTS AMÉRICAINS	84
DEUXIÈME PARTIE : LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DE 2006	87
I.– OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE RAP 2006 DE LA MISSION <i>GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES</i>	87
A.– LA LECTURE DES RÉSULTATS DES OBJECTIFS.....	88
B.– L'ANALYSE DES RÉSULTATS DES OBJECTIFS.....	88
C.– LA SOMMATION DES TABLEAUX	88

D.– DES ERREURS GÊNANTES D'IMPUTATION COMPTABLE CONTRARIANTES.....	88
E.– UN EXERCICE INDÉCELABLE DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE	88
F.– LE SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	89
G.– LES ACTIONS SOUTIEN.....	89
H.– LES LIMITES D'UNE APPROCHE STRICTEMENT BUDGÉTAIRE	89
II.– LE RAP 2006 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	90
A.– LES ENGAGEMENTS DE RÉSULTATS DU PROGRAMME 156 POUR L'EXERCICE 2006 SONT RESPECTÉS MALGRÉ DES POINTS SYMPTOMATIQUES.....	91
B.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE.....	92
1.– Objectif 1 : Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers.....	92
2.– Objectif 2 : Faciliter l'impôt (du point de vue de l'utilisateur).....	93
3.– Objectif 3 : Renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes.....	93
C.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS.....	94
1.– Objectif 4 : La maîtrise des coûts des administrations financières.....	94
2.– Objectif 5 : Améliorer la qualité comptable	94
D.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES.....	95
1.– Objectif 6 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques.....	95
2.– Objectif 7 : Le renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local	96
III.– LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2006 DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	97
A.– MONTANT DES CRÉDITS OUVERTS EN 2006	97
B.– SUIVI DES CRÉDITS OUVERTS EN 2006	97
1.– Suivi des autorisations d'engagements 2006.....	97
2.– Suivi des crédits de paiement.....	98
3.– Les engagements antérieurs et les engagements non couverts ou restes à payer	98
C.– LA GESTION DES EFFECTIFS ET L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS AU COURS DE L'EXERCICE 2006.....	99
1.– Consommation des crédits et des emplois (ETPT)	99
2.– Flux et variation des effectifs.....	100

D.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156	101
1.– Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises	101
2.– Action 02 : Fiscalité des PME	102
3.– Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	103
4.– Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	104
5.– Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité	105
6.– Action 06 : Gestion des pensions.....	106
7.– Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	107
8.– Action 08 : Gestion des fonds déposés	108
9.– Action 09 : Soutien	108
a) <i>Sous-action 091 : Soutien Copernic.....</i>	108
b) <i>Sous-action 092 : Autre que Copernic.....</i>	110
CHAPITRE II.– LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	113
I.– ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DU PROGRAMME	114
A.– L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET L'EXÉCUTION.....	114
1.– Une réorganisation des crédits de la DGDDI a été opérée dans le projet de loi de finances pour 2008	114
a) <i>Une nomenclature de programme transposée et remodelée</i>	114
b) <i>Le nouveau périmètre englobe désormais six actions</i>	115
2.– L'évolution des dépenses en 2006 et les crédits demandés pour 2008	115
a) <i>L'exécution budgétaire de l'exercice 2006.....</i>	115
b) <i>Les principales perspectives budgétaires du programme en 2008</i>	117
c) <i>Les fonds de concours et attributions de produits en 2006 et les prévisions de rattachements pour 2007 et 2008.....</i>	120
B.– LES MOYENS EN PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	121
1.– Le personnel et les dépenses associées du programme en 2006 et pour les premiers mois de 2007	121
a) <i>Les dépenses de personnel.....</i>	122
b) <i>L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale</i>	123
c) <i>Une application limitée de la fongibilité asymétrique.....</i>	124
2.– La prévision d'évolution des emplois de la DGDDI pour 2008.....	125
a) <i>L'évolution prévisible des effectifs en 2008.....</i>	125
b) <i>Le personnel mis à disposition par la DGDDI.....</i>	127

3.– La politique des ressources humaines suivie par la DGDDI	127
a) <i>Une organisation rénovée des fonctions ressources humaines</i>	127
b) <i>Une politique de GRH axée sur la professionnalisation et la formation professionnelle</i>	128
c) <i>La construction d'un nouveau référentiel des métiers des douanes s'accompagne de mesures de requalification</i>	129
d) <i>La journée « chômee-travaillée » et le compte épargne-temps</i>	129
4.– La réforme du service des opérations commerciales (OP/CO).....	130
II.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	130
A.– LA LUTTE CONTRE LA GRANDE FRAUDE : UN AXE D'ACTION MAJEUR DE LA DGDDI	131
1.– Le bilan de l'activité de lutte contre la contrefaçon	131
a) <i>Une augmentation et une diversification de la contrefaçon en provenance d'Asie</i>	132
b) <i>La DGDDI a réagi en adaptant ses méthodes de contrôle</i>	132
c) <i>Le commerce en ligne de contrefaçons fait l'objet d'une réponse adaptée</i>	133
2.– Les actions communes de prévention de la contrefaçon	134
a) <i>Un partenariat renforcé avec le CNAC</i>	134
b) <i>Les actions de prévention menées conjointement avec le CNAC</i>	134
B.– LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS	135
1.– La lutte contre la grande fraude douanière	135
a) <i>La lutte contre le trafic des stupéfiants</i>	135
b) <i>La lutte contre le trafic d'alcool et de cigarettes</i>	135
c) <i>Le manquement à l'obligation déclarative de capitaux</i>	136
2.– Les missions interministérielles de service public de la Douane	136
a) <i>La lutte contre la pollution maritime</i>	136
b) <i>Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime</i>	136
c) <i>La sécurité du territoire</i>	137
3.– Les actions de coopération avec la DGCCRF et la douane judiciaire	137
a) <i>Le cadre général de la coopération entre la DGDDI et la DGCCRF</i>	137
b) <i>Une organisation trop récente pour en dresser le bilan</i>	137
c) <i>Le service national de douane judiciaire</i>	138
4.– Les indicateurs de performance liés à la sécurisation des échanges.....	138
a) <i>Un indicateur pour les grands trafics</i>	138
b) <i>La délicate mesure de la disponibilité des unités opérationnelles et l'application « Mathieu 2 »</i>	139
c) <i>Les fluctuations des indicateurs relatifs aux montants redressés</i>	140

5.– La modernisation des services et de l'équipement de surveillance et de lutte contre la fraude.....	141
a) <i>La surveillance terrestre</i>	141
b) <i>Le renseignement</i>	143
c) <i>L'aéronaval</i>	143
III.– LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES : UN ENJEU POUR LA DÉFENSE DE L'EMPLOI ET LE SOUTIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	144
A.– LA COMPÉTITIVITÉ DU DÉDOUANEMENT PASSE PAR SA MODERNISATION	145
1.– Une évolution défavorable des opérations de dédouanement que l'administration des douanes cherche à enrayer	145
a) <i>Un déficit de dédouanement sensible</i>	146
b) <i>La DGDDI a pris en compte les recommandations de l'audit de modernisation</i>	146
c) <i>La mission Grands opérateurs (MGE)</i>	147
d) <i>Le statut d'opérateur économique agréé (OEA)</i>	148
2.– L'adaptation des applications de dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par DELT@	148
a) <i>Le déploiement de la nouvelle application DELT@</i>	149
b) <i>Le portail ProDou@ne connaît un réel succès grâce à DELT@ et au casier viticole informatisé</i>	149
3.– Le plan « Douane 2013 » prend le relais du plan « Douane 2007 »	150
a) <i>La douane française contribue pleinement à la réalisation du programme « Douane 2007 »</i>	150
b) <i>« Douane 2013 » met l'accent sur l'amélioration des systèmes d'information communautaires</i>	151
c) <i>Le projet communautaire d'informatisation du contrôle des accises</i>	151
4.– Des indicateurs trop peu nombreux pour rendre compte des efforts de la DGDDI.....	152
a) <i>Des indicateurs au vert qui laissent subsister quelques interrogations</i>	152
b) <i>Des indicateurs ont été supprimés, d'autres seraient bien utiles</i>	153
B.– UN APPUI PLUS PRONONCÉ AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES.....	153
1.– La mise en place des Pôles d'action économique.....	153
a) <i>Une fonction d'appui recentrée au niveau des directions régionales</i>	153
b) <i>Le service régional d'audit sera généralisé en 2008</i>	154
2.– L'encadrement de la filière vitivinicole, des débits de boisson et du retrait du marché des fruits et légumes	154
a) <i>La réorganisation des unités de contrôle de la filière vitivinicole</i>	154
b) <i>La législation relative aux débits de boisson</i>	155
c) <i>L'encadrement des opérations de retrait des fruits et légumes</i>	155

3.– Le contrat d’avenir en faveur des buralistes.....	156
<i>a) Un nouveau « contrat d’avenir » en faveur des débiteurs de tabac</i>	156
<i>b) Un soutien financier significatif de l’État aux débiteurs de tabac</i>	157
EXAMEN EN COMMISSION.....	159
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	161
ANNEXE I : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	163
ANNEXE II : AUDIT DE MODERNISATION LIÉ AU PROGRAMME 302	164

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, 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Synthèse

I.– *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public*

La demande de crédits du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 2008 s'élève à 8,51 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8,33 milliards en crédits de paiement. Elle correspond à une augmentation supérieure à la progression de 1,6 % des dépenses en euros courants annoncée par le Gouvernement. Cette hausse atteint en effet + 3,2 % pour les autorisations d'engagement (AE) et 2,5 % pour les crédits de paiement (CP).

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2007	Autorisations d'engagement pour 2008	%	Crédits de paiements LFI 2007	Crédits de paiements pour 2008	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 243 949 680	8 510 278 268	+ 3,2	8 127 519 320	8 331 933 264	+2,5

Toutefois, bien que les crédits de personnel représentent presque 80 % de l'ensemble des crédits de ce programme, leur augmentation pour 2008 se limite à 1,57%. **La hausse générale de l'ensemble de la demande de crédits du programme est imputable aux dépenses de fonctionnement, en progression de 14,2 % en autorisations d'engagement et de 10,4 % en crédits de paiement.** Cette hausse n'est pas justifiée et l'usage de ces crédits est évasif. Les dépenses d'investissement connaissent un léger retrait, reflet de l'avancement de la conception/développement des grands programmes informatiques Copernic et Hélios.

Ce programme contribue pourtant largement à la réduction des effectifs de l'État, la baisse des ETPT étant de 2 394, soit -1,8 %. Deux agents sur trois partant à la retraite ne sont pas remplacés. Les personnels de la catégorie C assument à hauteur de 140% la réduction des effectifs, alors que les catégories A+ et A voient leurs effectifs croître.

Une partie de la diminution des charges de personnel finance donc la croissance des frais de fonctionnement, apparemment sur les postes informatique et immobilier.

Les dépenses fiscales inscrites sur ce programme diminueront sensiblement si la réduction fiscale de 20 euros est bien réservée aux seuls primo télé-déclarants de l'impôt sur le revenu. Les fonds de concours et les attributions de produits sont estimés à 8,37 millions d'euros.

Les indicateurs des objectifs de ce programme ne sont plus évalués après 2008 sauf en ce qui concerne la *Gestion des Pensions* ; pourtant la création d'une nouvelle direction ne signifie pas l'extinction des politiques publiques à l'œuvre dans ce programme. En guise de perspective, votre Rapporteur spécial prend acte de la désignation du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique comme chef de file de la lutte contre la fraude fiscale et aux prélèvements obligatoires.

II.– *Facilitation et sécurisation des échanges*

Pour 2008, le total des crédits du nouveau programme *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à **1 535 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1 544 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), correspondant à une quasi-stabilité des dépenses en euros courants, mais une baisse des crédits en euros constants. Les fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme font l'objet d'une évaluation de 16,6 millions d'euros.

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

En euros, hors fonds de concours et attributions de produits

Action	Autorisations d'engagement LFI 2007	Autorisations d'engagement pour 2008	%	Crédits de paiements LFI 2007	Crédits de paiements pour 2008	%
1- Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	273 490 383	272 856 547	- 0,2	278 168 472	287 992 712	+ 3,5
2- Lutte contre la grande fraude douanière	144 508 739	142 325 316	- 1,5	145 192 961	143 009 538	- 1,5
3- Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	137 497 764	139 013 935	+ 1,1	149 027 705	143 528 815	- 3,7
4- Promotion des échanges et qualité du dédouanement	237 375 084	247 389 959	+ 4,2	237 290 135	246 734 821	+ 4,0
5- Encadrement des filières soumises à régulation fiscale	464 529 212	450 308 154	- 3,1	465 051 390	450 830 332	- 3,1
6- Soutien des services opérationnels	280 059 271	283 194 576	+ 1,1	274 594 080	272 062 269	- 0,9
Totaux	1 537 460 463	1 535 088 487	- 0,1	1 549 321 743	1 544 158 487	- 0,3

Les crédits de personnel, figurant au titre 2, représentent plus des deux-tiers des crédits du programme. Le plafond d'autorisations d'emplois du programme est en diminution de 360 unités (-2 %), étant observé que les personnels de la catégorie C assument pour 180 % la réduction des effectifs.

S'agissant des **actions n°1 et n°2**, la fusion des réseaux de laboratoires des douanes et de la DGCCRF en un service commun (SCL) est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2007. Cette réforme visant à rationaliser les moyens sera poursuivie par la spécialisation des onze laboratoires en 2008. Par ailleurs, le service national de la douane judiciaire (SNDJ) poursuivra également son extension avec un nombre d'affaires de grande fraude douanière supérieur à 600.

L'**action n°3** comprend notamment 6,9 millions d'euros de crédits de paiement pour l'adaptation et la modernisation du dispositif aéro-naval de la douane (hélicoptères, vedettes de surveillance).

Concernant l'**action n°4**, le second semestre de l'année 2007 a été marqué par le déploiement de l'application de dédouanement automatisé DELT@ dont un premier bilan pourra être effectué en 2008. Les crédits affectés à DELT@ en 2008 s'élèvent à 7 millions d'euros. La DGDDI a mis en place une action de suivi de l'audit de modernisation sur les grands opérateurs du commerce international afin de combler le déficit de dédouanement.

Enfin, l'**action n°5** comprend pour 355 millions d'euros de dépenses d'intervention en faveur des débitants de tabac pour l'exécution du contrat d'avenir 2008-2011.

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

PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES POUR 2008

I.— LES PETITS PAS DE LA LOLF SUR LA SCÈNE DU PROGRAMME 156

A.— POSITIONNEMENT DU PROGRAMME

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (ex. Minéfi) a été dédoublé pour permettre la création (par décrets du 1^{er} juin 2007), d'une part, du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et, d'autre part, du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* dépend du second. Mais cette nouvelle répartition des attributions ministérielles n'affecte ni son contenu ni son périmètre, pas plus que son appellation *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Votre Rapporteur spécial a été chargé d'en poursuivre le contrôle dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2008.

Toutefois, le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* fait désormais partie d'une vaste mission intitulée *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* composée de cinq programmes.

Cette nouvelle mission remplace et élargit le périmètre de la précédente mission *Gestion et contrôle des finances publiques* composée du présent programme 156 et du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* désormais intitulé *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

Bien que cela outre passe quelque peu les limites de la mission qui lui a été confiée, votre Rapporteur spécial, également chargé du contrôle du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges internationaux*, remarque le caractère peu « lolfien » de la nouvelle mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

En effet, l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Or, le critère a visiblement été bien moins la politique publique que l'administration chargée de la mettre en œuvre. Comme l'indique la présentation des politiques publiques développée dans le dossier de presse relatif au projet de loi de finances 2008, que cette nouvelle mission « *tient [exclusivement] compte du nouveau périmètre correspondant au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique* » et non à une politique publique clairement définie.

B.- TOUS À L'ÉCOLE DE LA LOLF

1.- L'architecture budgétaire du programme 156

Au cours de l'exercice 2006, le programme 156 était structuré en 264 budgets opérationnels de programme (BOP) dont 7 de niveau central et 257 de niveau déconcentré répartis de la manière suivante :

– pour la direction générale des Impôts : 126 BOP dont 125 au niveau départemental (direction des services fiscaux, DSF) ;

– pour la direction générale de la Comptabilité publique : 116 dont 115 au niveau déconcentré (trésorerie générale) ;

– pour le service des Pensions : un BOP central ;

– pour la direction générale des Douanes et des droits indirects : 17 BOP dont 11 de niveau interrégional ;

auxquels s'ajoutaient un BOP central DPMA⁽¹⁾ et trois BOP techniques dits « miroirs » destinés à la mise en place initiale des crédits.

À l'issue de l'exercice 2006, des difficultés de fonctionnement constatées et des remarques de la Cour des comptes, le nombre des BOP de la direction générale des Impôts a été ramené de 126 à 109 et celui de la direction générale de la Comptabilité publique à 115.

(1) Devenue DPAEP – direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel en juillet 2006 ; cette direction relève de l'administration centrale de Bercy.

Pour 2008, l'architecture des BOP de la direction générale des Impôts devrait rester inchangée, alors que la direction générale de la Comptabilité publique va expérimenter dans 12 régions une approche régionalisée de l'allocation des moyens réduisant ainsi le nombre de ses BOP à 72. Cette nouvelle organisation va permettre au responsable du BOP « régional », en accord avec le collège des trésoriers payeurs généraux départementaux, de redéployer sans intervention de l'administration centrale les crédits entre les unités opérationnelles (UO) du BOP, les trésoriers de département étant en outre déchargés de la gestion des dépenses de personnel.

Le nombre total de BOP pour 2008 est donc de 200 BOP opérationnels (3 BOP centraux et 197 BOP déconcentrés) agissant au travers de 338 unités opérationnelles (UO).

2.- Petit tour d'horizon de la gestion déconcentrée en mode LOLF

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 impose aux responsables de programme et de budgets opérationnels de gérer un plafond d'emplois autorisé (PEA - nombre d'ETPT autorisé) dans la limite d'une masse salariale (les crédits de dépenses de personnel figurant au titre 2) déterminée, en leur demandant de satisfaire les critères de performance arrêtés pour l'année.

La gestion des ETPT du programme 156 est encadrée par la charte de gestion propre au programme mais surtout par les engagements résultant des contrats pluriannuels de performance.

Il est difficile, dans ces conditions, pour votre Rapporteur spécial d'apprécier la latitude d'action des responsables de BOP déconcentrés en matière de gestion du personnel et de fongibilité, en particulier de fongibilité asymétrique.

La charte de gestion du programme 156, dans son article 3.1, dispose que *« la fongibilité asymétrique est exercée directement par les responsables de BOP locaux, dans les conditions fixées par les services centraux, et après l'avis de l'autorité chargée du contrôle financier dont ils relèvent, qui émet son avis au maximum dans les 15 jours »*.

Dans cette logique, un certain nombre d'outils de gestion ont été développés par les différentes structures. Les outils communs sont les restitutions depuis l'application Accord LOLF et l'infocentre INDIA pour la consommation des crédits. Un outil, ODE, outil de décompte des emplois, permet au niveau central, de suivre la consommation du plafond d'emploi en ETPT.

La direction générale de la Comptabilité publique dispose de deux outils de suivi budgétaire : COGITO et OVALE. Le premier permet, par des restitutions issues de l'exécution de la dépense, un suivi analytique des dépenses par nature et par structure. Il permet également de réaliser des simulations budgétaires. OVALE est un outil de suivi et de projection de la masse salariale. Ses données peuvent être complétées par le système d'information des ressources humaines SIRH SEQUOIA.

La direction générale des Impôts dispose d'un outil de gestion et de suivi des dépenses de fonctionnement (SAGEC) et ses responsables de budgets opérationnels sont informés grâce à un infocentre, mis à jour chaque mois, des dépenses salariales.

Pour cette direction, le pilotage des effectifs s'effectue essentiellement au niveau central et, en fonction des besoins, les BOP sont révisés en cours d'année.

Pour la direction générale de la Comptabilité publique, le plafond d'emplois est décliné au niveau départemental au moyen de l'outil de répartition des emplois (ODE)⁽¹⁾. À l'exception des emplois de chef de poste et de catégorie A comptables, les responsables de BOP locaux ont toute latitude pour déployer les agents en fonction des besoins, dans le respect de leur plafond d'emplois et des crédits qui leur sont délégués.

En pratique, il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que, pour 2006, *« les demandes de fongibilité asymétrique ont été mises en œuvre par le CBCM [Contrôle budgétaire et comptable ministériel] à la demande des directions et après accord des responsables de programme »*⁽²⁾.

Ces mouvements se chiffraient à 46,5 millions d'euros, mais les indications données à votre Rapporteur spécial laissent entendre que seuls 4 millions d'euros relèveraient, dans le cadre du dialogue de gestion, de la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. On ne sait déterminer si la fongibilité asymétrique a été exercée au sein d'un même BOP ou entre BOP. Le bilan de l'exécution du budget du BOP départemental de la Comptabilité publique de Loire Atlantique indique qu'*« aucune fongibilité n'a été effectuée en 2006, la dotation de la masse salariale a été ajustée par la DGCP à l'issue de la paye de décembre 2006 »*. La note du contrôleur financier⁽³⁾ sur l'exécution du BOP 2006 de la trésorerie générale du Tarn mentionne qu'*« le cadrage exercé par le responsable de programme au niveau central n'a laissé aucune marge de manœuvre au niveau local »*.

(1) Elle dispose aussi d'un ORE : outil de répartition des effectifs.

(2) Réponse n° 30 au questionnaire budgétaire PLF 2008 programme 156.

(3) Du 29 mars 2007.

Les données transmises par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique relatives à divers BOP déconcentrés (Tarn, Yvelines Ardèche) n'ont pas permis de vérifier la pratique de la fongibilité.

Il a été porté à la connaissance de votre Rapporteur spécial que pour l'ensemble du programme 156, et pour l'exercice 2007 en cours, aucun mouvement de fongibilité asymétrique n'avait été réalisé. Au cours du dernier trimestre devrait être dressé un point précis sur la consommation de la masse salariale afin de déterminer les éventuelles marges réalisées en gestion. Ce qui ne laisse guère de temps aux responsables de BOP locaux pour profiter du bénéfice d'une éventuelle fongibilité asymétrique.

Toutefois, pour l'exercice 2007 et dans le cadre du programme 156 de la région Picardie, il a pu être vérifié que plus de 80% des crédits d'autorisations d'engagement avaient été mis à la disposition des responsables de BOP en début d'exercice ⁽¹⁾ et que le montant des crédits de paiement correspondants avaient suivi dans des proportions à peu près identiques.

D'autres améliorations et simplifications ont été décidées pour la gestion 2007. Les relations avec les services préfectoraux ont été précisées, les documents techniques des BOP ont été refondus avec les contrôleurs financiers, et deux circulaires de la direction du Budget ont tenté de simplifier le cadre juridique et financier des BOP ainsi que les procédures de validation et de contrôle, notamment en ce qui concerne la programmation budgétaire initiale (PBI).

Ainsi les dates de validation tant des programmations budgétaires initiales (PBI) que des BOP centraux et locaux ont été considérablement améliorées, ce qui a permis un démarrage de l'exercice 2007 satisfaisant.

La présentation des résultats de BOP diffère en fonction des grandes directions. En 2006, la direction générale des Douanes et des droits indirects a opté pour la présentation des éléments d'analyse de la performance (cibles et plans d'actions).

La direction des services fiscaux de l'Ardèche présentait un compte rendu de gestion trimestriel au contrôleur financier et mettait en avant la réduction de la dotation globale de fonctionnement ce qui l'avait obligé à une gestion extrêmement rigoureuse. En effet, la réserve de précaution de 2 % était indisponible et elle ne pouvait, compte tenu de ses besoins de renfort en auxiliaires pour la déclaration pré-remplie, compter sur la fongibilité asymétrique.

La direction des services fiscaux des Yvelines indique dans son compte rendu budgétaire que les dotations spécifiques (loyers, taxes, frais de justice, etc.) font l'objet d'engagements particuliers qui n'ont pas le caractère fongible de la dotation de base. La dotation de base a été utilisée à 85% pour des dépenses de fonctionnement et 15 % pour des dépenses d'amélioration.

(1) À l'exception de la ligne TG 80.

Il semble que le dialogue de gestion au sein du programme 156 doive encore être amélioré et que les actions de formation et de sensibilisation « École de la LOLF » doivent se poursuivre à tout niveau.

- L'école de la LOLF

Après une année 2006 de formation intense de « sensibilisation à la LOLF » organisée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), des besoins de formation ciblés ont émergé notamment dans les domaines du contrôle de gestion et de la performance, ainsi que des formations métiers comme par exemple la « gestion des AE et CP ».

À l'issue d'une réflexion conduite par la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) un produit permettant l'auto-évaluation et l'auto-formation doit être mis en ligne et rendu accessible dans un premier temps aux agents du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi fin 2007.

Les actions de formation ont été poursuivies dans les services déconcentrés. À l'initiative du secrétariat général d'administration régionale (SGAR) et du contrôleur financier de région, co-animées par des experts de la direction générale de la Modernisation de l'État, des sessions destinées aux responsables de BOP ont été montées à Lyon, Amiens, Lille, Montpellier, Metz. Quelques autres devraient l'être à fin 2007.

- Les nouvelles missions des « contrôleurs financiers »

Le contrôle financier a été radicalement réformé par trois décrets (27 janvier 2005, 4 juillet 2005, 18 novembre 2005) et par les arrêtés de contrôle financier de fin décembre 2005. L'objectif du contrôle financier est désormais centré sur l'analyse de la soutenabilité financière des programmations budgétaires dans un contexte de responsabilisation du gestionnaire.

L'allègement du contrôle financier porte sur trois aspects:

- le visa bloquant est devenu l'exception, le mode d'exercice de droit commun du contrôle financier étant l'avis ;

- tous les actes, à l'exception des actes de personnel, sont désormais dispensés du contrôle juridique, le visa ne pouvant plus être refusé pour un motif tenant au défaut de légalité de projet d'acte ;

- le contrôle *a priori* des actes est devenu l'exception et les ordonnances ne sont plus en principe visées par le contrôle financier, sauf en raison de la nature de la dépense ou de son montant particulièrement élevé.

Les modalités d'intervention du contrôle financier ont changé :

– les gestionnaires centraux disposent d'un interlocuteur unique grâce à l'institution des services de **contrôle budgétaire, comptable et ministériel** (CBCM) auprès de chaque ministère ;

– un contrôle *a posteriori* et d'évaluation des procédures a été institué notamment afin de suivre les engagements comptables sous l'angle de leur fiabilité budgétaire.

Le contrôleur financier participe à la mise en place et à l'exécution de la dépense en vérifiant la soutenabilité des programmations financières, tant au moment de la réalisation des documents prévisionnels de gestion que lors de la mise en place des crédits. Il garantit *a priori* et *a posteriori* la maîtrise de l'exécution budgétaire. Il met en place, en fonction des besoins, des contrôles *a posteriori* et/ou d'évaluation des procédures des gestionnaires.

Il analyse et diffuse l'information sur les niveaux d'exécution et les déterminants de la dépense, par exemple lors des comités d'administration régionale (CAR).

Le contrôleur financier devient un interlocuteur privilégié des gestionnaires locaux. Les contrôleurs financiers en région sont souvent perçus comme de réels accompagnateurs dans la mise en œuvre locale de la LOLF, voire dans certains cas le gestionnaire local peut trouver un appui auprès du contrôleur financier face aux initiatives des directions centrales.

Mais il semble que les pratiques ne soient pas homogènes sur le territoire national. Quelques circulaires ont donc été rédigées pour harmoniser les règles relatives à la programmation budgétaire initiale et sur la coordination des contrôleurs en région par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Enfin, dans la mesure où le cadre de la responsabilité du gestionnaire est encore flou, le contrôleur financier le « protège » en garantissant la faisabilité des opérations financières.

La Cour des comptes a porté le regard sur la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2006 et s'est penchée, dans le cadre de l'ex mission *Gestion et contrôle des finances publiques*, sur le programme *Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local*. Votre Rapporteur spécial et des magistrats de la 1^{ère} chambre de cette Cour sont convenus que ce contrôle budgétaire serait dans les prochaines années développé et affiné et qu'une plus grande attention serait apportée à la gestion des ETPT et des BOP.

II.- DES MOYENS EN PERSONNEL AUX RESSOURCES HUMAINES

A.- COUPS DE PROJECTEUR SUR LES EMPLOIS (ETPT) DU PROGRAMME 156

Après plus d'une année de fonctionnement selon le mode de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, un réajustement des ventilations des équivalents temps plein travaillé (ETPT) par catégorie d'emplois et par action a été effectué dans le cadre du projet annuel de performances 2008. La distribution se présente ainsi :

Programme 156				
Catégorie d'emplois	Exécution 2006	ETPT autorisés et actualisés pour 2007	ETPT demandés pour 2008	Variation 2007/2008
Catégorie A+	1 921	2 539	2 601	+ 62
Catégorie A	28 311	27 911	28 533	+ 622
Catégorie B	48 494	43 028	43 783	+ 755
Catégorie C	57 759	55 605	51 772	- 3 833
Total	130 505	129 083	126 689	- 2 394

La ventilation 2007 des catégories A+ et A de la direction générale de la Comptabilité publique a été rectifiée pour tenir compte des recommandations de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP).

Cette redistribution atténuée considérablement la variation positive des agents de catégorie A+ (648 ETP avant reventilation) et accentuée fortement *a contrario* l'augmentation 2008 des agents de catégorie A (+ 622 contre + 34).

Les agents de catégorie C, qui diminuent de l'exercice 2006 à l'exercice 2008 de plus de 6 %, reste la catégorie prédominante dans la structure des emplois de ce programme (40,87 %).

En trois ans, depuis l'exercice 2006, la progression des charges de personnel du programme 156 est de 3,2 % et la réduction des effectifs de - 3 % (3 816 ETPT).

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

	RAP 2006 Exécution	LFI 2007	PAP 2008	% 2007/08	% 2006/08
Euros	6 546 396 508	6 651 487 073	6 755 912 905	+ 1,7	+ 3,25
ETPT	130 505	129 083	126 689	- 1,855	- 3

Avec la suppression nette de 2 394 ETPT en 2008 le programme 157 contribue à hauteur de 20,4% à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2008, alors qu'il en représente 5,7 % des effectifs totaux.

La redistribution des agents de l'encadrement de la direction générale de la Comptabilité publique ne permet pas aisément de repérer l'évolution des demandes de crédits de personnel sauf en opérant un calcul par unité.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	ETPT autorisés 2007	Dépenses de personnel 2007	Montant 2007 par ETPT	ETPT demandés pour 2008	Crédits demandés pour 2008	Montant 2008 par ETPT	Variation 2008/2007 en %
Catégorie A+	1 953	211,5	0,108	2 601	337,4	0,130	+ 19,78
Catégorie A	28 499	2 026,5	0,071	28 533	2 049,5	0,072	+ 1,01
Catégorie B	42 988	2 141,2	0,050	43 783	2 206,2	0,050	+ 1,16
Catégorie C	55 643	2 232,6	0,040	51 772	2 121,7	0,041	+ 2,14
Total	129 083	6 611,9	0,051	126 689	6 714,8	0,053	+ 3,48

Source : annexes au projet de loi de finances pour 2007 et pour 2008 « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Ces variations sont confirmées par la comparaison des coûts moyens indiqués dans les projets annuels de performance des exercices 2006 et 2007. Ces coûts moyens incluent les rémunérations indiciaires, indemnitaires et les cotisations sociales à l'exclusion des contributions employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et des prestations sociales.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS, PENSIONS, CHARGES SOCIALES PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL

(en milliers d'euros)

Catégorie d'emplois	Coût moyen 2007	Coût moyen 2008	Variation 2008/2007 en %
Catégorie A+	87,78	103,98	+ 18,46
Catégorie A	51,54	53,42	+ 3,65
Catégorie B	34,06	36,39	+ 6,84
Catégorie C	26,50	29,12	+ 9,89

Source : annexes au projet de loi de finances pour 2007 et pour 2008 « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

L'augmentation du coût moyen de la dépense par agent est de 3,48 % mais la diminution de leur nombre contient la hausse des charges de personnel pour 2008.

Pour ces estimations ont été pris en compte les effets des éléments structurels et salariaux suivants :

– un glissement vieillesse technicité (GVT) négatif du fait des sorties de 19,60 millions d’euros ;

– un GVT positif qui prend en compte l’évolution de la carrière des agents de 63,08 millions d’euros ;

– l’hypothèse d’une valeur du point fonction publique identique à celle de 2007 (54,41 euros au 1^{er} février 2007) ⁽¹⁾ ;

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

– le montant de la cotisation employeur au Fonds national d’aide au logement est en forte augmentation (13,98 contre 8,86 millions d’euros en 2007) ;

– le taux de la cotisation employeur au compte d’affectation spéciale (CAS) au titre des pensions civiles augmente (**55,71 % contre 50,74 % en 2007**) alors que celui de l’allocation temporaire d’invalidité reste à 0,31 % ;

– la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE) estimée à 3,006 millions d’euros.

Une enveloppe de 30,87 millions d’euros a été réservée pour diverses mesures catégorielles et la requalification des emplois. Les prestations sociales relevant du programme sont estimées à 44,4 millions d’euros, mais les aides sociales sont inscrites dans le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

(1) Le PLF 2007 avait été construit sur l’hypothèse d’une valeur du point fonction publique 2007. Un rattrapage est envisageable en 2008.

Dans la perspective de la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique les éléments statistiques de rémunération pour la catégorie d'agents 21 sont les suivants :

PROGRAMME 156 – 2007

Programme 156	Traitement indiciaire en euros	Rémunération effective (Catégorie 21) en euros
Moyenne	27 242	44 500
Médiane	23 066	35 903
Mode	21 410	29 760

DGI	Traitement indiciaire en euros	Rémunération effective (Catégorie 21) en euros
Moyenne	36 733	77 013
Médiane	35 755	58 741
Mode	44 613	58 453

DGCP	Traitement indiciaire en euros	Rémunération effective (Catégorie 21) en euros
Moyenne	27 871	44 287
Médiane	22 822	36 605
Mode	21 410	29 760

Source : réponse n° 18 questionnaire parlementaire PLF 2008

L'importance des écarts de rémunération tant sur la moyenne, la médiane et le mode illustre la difficulté que pourra représenter le volet rémunération de l'opération de fusion.

B.– LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156 N'EST APPRÉHENDÉE POUR 2008 QUE DANS LE CADRE DES CONTRATS PLURIANNUELS DE PERFORMANCE

Le projet annuel de performances 2008 précise pour le programme 156 que le nombre de départs définitifs est estimé à 4 199 ETP dont 3 868 départs en retraite. Alors qu'au niveau national, seul un fonctionnaire sur trois n'est pas remplacé, le programme 156 c'est-à-dire la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique enregistrent le non-remplacement de deux fonctionnaires sur trois.

Si les hypothèses d'entrée s'établissent à 5 037 ETP, le solde global des sorties est de 7 476 ETP. 2 332 ETP devraient être recrutés en 2008.

Modus operandi de la réduction des effectifs dans le cadre du contrat pluriannuel de performance de la direction générale des Impôts

Le contrat annuel de performance de la direction général des Impôts est décliné en contrats directionnels de performance. À chaque directeur des services fiscaux sont communiquées pour leur zone géographique une appréciation des gains de productivité permis notamment par le déploiement des applications informatiques ainsi qu'une appréciation de leur capacité contributive. Celle-ci dépend de l'efficacité de leur direction sur les quatre métiers (particulier, professionnel, foncier et support) calculée en comparant leur rapport charges/emplois avec les résultats des dix meilleures directions. Les directeurs des services fiscaux répartissent alors, de manière autonome, les diminutions d'emploi. Pour les aider dans la répartition locale, la direction centrale⁽¹⁾ leur indique également les performances de leurs structures infra-départementales sur les missions « particuliers » et « professionnels ». On remarquera dans la description de cette procédure qu'il n'est ni fait allusion aux départs à la retraite ni à la contrainte de la maîtrise de la masse salariale.

La direction générale des Impôts s'est engagée dans le cadre de son contrat pluriannuel de performance 2006-2008 à réduire ses effectifs de 1 150 ETPT en 2006, et 1 370 pour chacune des années 2007 et 2008.

La procédure exposée ci-dessus n'est pas toujours satisfaisante. Cette gestion de la réduction des effectifs, comme cela a pu être constaté sur le terrain, est parfois brutale et peut conduire à des désorganisations temporaires quand un chef de service doit gérer plusieurs mutations simultanées ainsi que des départs à la retraite. **La latitude laissée aux responsables locaux pour une gestion des ressources humaines de proximité dans une recherche d'optimisation organisationnelle doit encore être étudiée.**

1.– La réduction des effectifs concerne en premier lieu des emplois féminins

L'âge moyen de l'ensemble des personnels du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction continue à s'élever. Il s'établissait à 46,1 ans en 2006, l'âge moyen des agents féminins se montant quant à lui à 46,8 ans.

Si les classes d'âge 20-40 présentent un relatif équilibre (24 756 agents féminins pour 24 872 agents masculins), le déséquilibre est très fortement marqué pour les classes 45-55 ans (48 217 agents féminins contre 27 146 masculins).

Le bilan social de l'ex-ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie 2005⁽²⁾ indiquait que les femmes représentaient 58,8% des agents du ministère. « *Le très lent rééquilibrage hommes/femmes sur la période 2001-2005 est essentiellement due à la diminution de la catégorie C traditionnellement très féminisée (70% des agents de cette catégorie sont des femmes)* »⁽³⁾. Certes, dans

(1) Notamment le département de la stratégie, de l'innovation et de la synthèse au sein de la direction générale.

(2) Le bilan social 2006 ne semble pas être édité à la date de rédaction de ce rapport.

(3) Page 99 du bilan social 2007.

le cadre de sa contribution à la politique « transversale » d'égalité des chances, la direction générale des Impôts déclare favoriser les femmes aux emplois d'encadrement et de commandement. Mais l'accèsion des lauréates à ces postes est encore modeste.

Les réductions d'ETPT étant essentiellement supportées par la catégorie C, on peut supposer que ce rééquilibrage homme/femme se poursuive.

2.– La réduction d'effectifs toucherait-elle les travailleurs handicapés ?

Au 1^{er} janvier 2006 le taux d'emploi de personnes handicapées du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'élevait à 4,22 %. Or la contribution au Fonds d'insertion des personnes âgées dans la fonction publique (FIPHFP) est passée de 2,084 millions d'euros en 2005 à 4,886 millions d'euros en 2006, soit plus du double. ⁽¹⁾

Alors que l'État cherche à améliorer la gestion des fonds publics et à réduire sa dette un effort à la fois social et financier pourrait être favorisé.

C.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique raisonne un peu moins en termes de gestion de masse des effectifs pour s'orienter vers une gestion des ressources humaines plus personnalisée dans un cadre réglementé.

1.– Le rôle du secrétariat général

Le secrétariat général de l'ex ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est désormais placé sous l'autorité conjointe ⁽²⁾ du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et du ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi. Créé par le décret n° 2006-949 du 28 juillet 2006, il est chargé de l'élaboration des orientations générales de la gestion des ressources humaines et de la formation professionnelle en coordination avec les chantiers de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il raisonne de manière transversale pour veiller à la cohérence des politiques intermédiaires et statutaires pratiquées par les directions, donner les impulsions, communiquer et conduire le dialogue social au niveau ministériel.

Le développement de la culture managériale constitue l'une des priorités de la gestion des ressources humaines conduite par le secrétariat général.

(1) L'augmentation de cette contribution a été financée par la consommation de crédits hors titre 2 mis en réserve.

(2) Décrets 2007-996 et 2007-1003 du 31 mai 2007.

Les diverses orientations définies par le secrétariat général sont déclinées au sein des grandes directions des deux ministères ⁽¹⁾. Elles s'agencent autour des actions suivantes :

- la mise en place des entretiens de carrière et la valorisation des parcours professionnels ;
 - l'accompagnement de la prise de fonctions ;
 - l'accompagnement et la responsabilisation des managers dans le pilotage et la réorganisation des services ;
 - l'expérimentation de la rémunération au mérite ⁽²⁾.
- Au sein de la direction générale des Impôts

La mise en place des entretiens de carrière et la valorisation des parcours professionnels est expérimentée depuis mars 2007 dans les directions de l'inter-région Nord.

Les directeurs, à partir du grade de directeur divisionnaire, participent à des séminaires ⁽³⁾ orientés « métier » destinés à les accompagner dans leur prise de fonctions comportant une sensibilisation à la gestion des ressources humaines et à la communication. Ces séminaires sont ouverts aux inspecteurs principaux et départementaux. Ils sont complétés par des stages d'immersion dans le management d'entreprises ou d'établissements publics ou privés.

La prime au mérite ⁽⁴⁾, en vigueur depuis 2005, dont peuvent bénéficier les inspecteurs principaux et départementaux des impôts, cherche désormais à être plus transparente et plus motivante. Les cadres doivent en effet proposer entre trois et six objectifs réalistes et « ambitieux » lors de l'entretien annuel d'évaluation. Ces objectifs, pondérés, représentent 60 % de l'évaluation, les 40 % restant correspondant à l'appréciation managériale du cadre.

- Au sein de la direction générale de la Comptabilité publique

Dans les départements volontaires, la direction générale de la Comptabilité publique expérimente un projet de « formation-action » qui a pour but de mobiliser les cadres intermédiaires afin qu'ils soient en mesure de motiver et piloter leur propre unité de travail.

(1) Y compris la direction générale des Douanes et des droits indirects.

(2) Pour les cadres non concernés par l'indemnité de performance inter-ministérielle définie par le décret 2006-1019 du 12 août 2006 initialement en faveur des directeurs d'administration centrale et généralisée en 2006 à l'ensemble des cadres dirigeants et supérieurs des deux ministères.

(3) Ces séminaires représentent 19% de la formation continue de la direction générale des Impôts.

(4) Cette prime est modulable, son maximum selon le grade s'établit entre 2 000 et 3 000 euros. Elle concerne 3 800 cadres intermédiaires de la DGI.

Cet encadrement intermédiaire est également perçu comme un relais fondamental de la transmission de la culture du changement et de l'appropriation au cœur du réseau des évolutions en cours tant au niveau de la maîtrise technique que des méthodes de travail.

Parallèlement, la direction générale de la Comptabilité publique cherche à mieux comprendre les attentes de l'encadrement intermédiaire.

Le dispositif de lettre de mission, qui en 2006 ne concernait que les trésoriers payeurs généraux, a été étendu à l'ensemble des cadres supérieurs depuis le 1^{er} septembre de cette année. Il valorise les compétences managériales. Y est associé un dispositif de rémunération au mérite similaire à celui pratiqué par la direction générale des Impôts.

Le secrétariat général suit l'évolution de ces actions dans le cadre de réunions périodiques avec les grandes directions à réseau. Y sont également conçus des plans d'action « ressources humaines » visant par exemple à mieux définir les profils de poste lors des recrutements. Le chantier du répertoire des métiers ministériels sera (enfin) lancé par le secrétariat général du ministère à la fin 2007. Ce répertoire est appelé à être intégré dans les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) qui seront progressivement déployés dans les directions.

- La prime d'intéressement

Depuis le comité technique paritaire ministériel du 7 juillet 2005, un dispositif d'intéressement s'applique en fonction des résultats obtenus par une direction sur un nombre d'objectifs déterminés et validés par l'Inspection générale des Finances. Une somme variant de 0 à 150 euros ⁽¹⁾ est allouée à chaque agent en fonction du nombre d'objectifs atteints. Chaque agent de la direction générale des Impôts, au titre de l'année 2004 a perçu 150 euros, puis au titre de 2005 120 euros. Cette prime a donc peu en commun avec les dispositifs de rémunération de la performance, de nature indemnitaire, personnalisée et d'un montant variable, réservés aux cadres supérieurs et intermédiaires.

Pour l'année 2006 seulement 8 objectifs sur 12 ont été atteints au sein de la direction générale de la Comptabilité publique et le montant de la prime d'intéressement a été limité à 100 euros alors que les agents de la direction générale des Impôts, quant à eux, ont perçu 120 euros, 9 des douze objectifs ayant été satisfaits.

Deux primes spécifiques ont été accordées en 2006 aux agents participant à des réformes (Hélios et la mise en œuvre de la déclaration pré-remplie).

(1) 11 ou 12 objectifs atteints.

- Le dialogue social

Quatre fédérations syndicales, la CGT, la FDSU, FO et la CFDT (respectivement 5, 4, 4 et 2 sièges) sont représentées au sein du comité technique paritaire (CPTM) ministériel. Elles ont été élues en mars 2004 avec un taux de participation élevé. De nouvelles élections professionnelles doivent se tenir en décembre 2007.

Le dialogue social revêt un caractère parfois tendu au niveau ministériel, le calendrier de réformes étant perçu comme trop dense et la baisse des effectifs sans ménagement. Au niveau des directions, certains conflits sont en voie d'apaisement (comme par exemple l'évaluation-notation).

En 2006, ce comité s'est réuni à six reprises, mais seulement deux fois cours du premier semestre de l'année 2007.

Les directions générales des Impôts et de la Comptabilité publique ont signé avec huit organisations syndicales représentatives une « Charte des bonnes pratiques du dialogue social » en 2006.

Elles se sont également dotées toutes deux d'une cellule de veille sociale qui dresse une note de synthèse hebdomadaire sur le climat social. Ces cellules permettent à la fois d'être à l'écoute des agents et de prévenir autant que possible tant la dégradation de la qualité de service que la survenue d'un conflit social.

Les directions à réseau du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ont participé aux mouvements de grève du 18 octobre 2007 et un appel unitaire à la grève a été lancé par les syndicats de ce ministère pour le 20 novembre 2007.

Évoquée depuis des années, l'émergence de la réflexion sur les ressources humaines fut lente mais semble réellement amorcée.

2.– La promotion et la valorisation des ressources humaines

Les mesures destinées à l'encadrement sont complétées par diverses dispositions relatives à la promotion et à la formation touchant l'ensemble des agents. Il s'agit en effet de pratiquer désormais une politique de reconnaissance des efforts des agents.

Ainsi, la direction générale des Impôts s'est engagée sur des taux d'accès à la promotion interne des cadres A (20 à 40 % selon le niveau). Elle poursuit également un effort de requalification inter-catégorielle (de C en B et de B en A) et intra-catégorielle.

Par ailleurs, tout agent concerné par une réforme de service bénéficie d'un bilan professionnel et d'un plan de formation. Les mérites et les acquis des agents

partant à la retraite sont valorisés. Dans quinze directions locales expérimentatrices, ces personnes peuvent se voir confier une responsabilité de tutorat, monitorat et participer à des groupes de réflexion ou d'études.

La direction générale des Impôts a cartographié ses emplois d'encadrement supérieur et lancé la conception d'un outil d'aide à l'orientation professionnelle de ses cadres. Il s'agit d'optimiser l'adéquation des compétences de chaque individu à l'emploi qu'il peut occuper.

La direction générale de la Comptabilité publique a mis en place un plan de requalification ambitieux (490 agents de catégorie C accéderont à la catégorie B en 2007 puis en 2008 et 150 agents de catégorie B par an seront promus dans la catégorie A) soutenu par une politique de formation dynamique. Elle affiche sa volonté d'augmenter significativement la part des personnels A et B dans ses effectifs. Parallèlement, dans le cadre du plan gouvernemental pour l'emploi (PACTE), 34 personnes en 2007 ont bénéficié de recrutements pré-contractuels et de formation dans la catégorie C qui peuvent déboucher sur des titularisations.

On observera que dans les deux directions, Impôts et Trésor Public, les dispositifs de mutation sont « dynamisés », la mobilité interne et la mobilité externe facilitées, voire encouragées.

3.- L'amorce d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

- La décroissance des effectifs ou l'aspect quantitatif

Jusqu'à présent la décroissance des effectifs a été gérée au sein de chaque grande direction à réseau dans le cadre des contrats pluriannuels de performance. L'augmentation massive des départs à la retraite a constitué une opportunité sans précédent qui a, dans une mesure certaine, facilité la démarche. Une expérience utile a sans doute été acquise mais votre Rapporteur spécial n'a pas connaissance des conclusions qui en ont été tirées. **Il n'en reste pas moins que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est encore balbutiante**, car :

– d'une part, on a pu constater lors de l'examen du rapport annuel de performance 2006 que la gestion des recrutements s'est parfois révélée plus difficile que prévu (par exemple pour le service des Pensions) ;

– d'autre part, comme cela sera illustré *infra*, la gestion prospective de certaines branches de métiers n'existe pas encore ⁽¹⁾.

- L'émergence d'une approche « métier » ou approche qualitative

La réflexion prospective sur les métiers et les compétences a fait ressortir les besoins suivants :

(1) Ou pire, elle est tenue discrète.

– la nécessité de développer l’expertise (budgétaire, financière, juridique mais aussi en matière de maîtrise des technologies de l’information/TIC) ;

– la nécessité de développer les techniques d’analyse, d’audit et de travail en réseau ;

– la nécessité des compétences managériales.

Ces besoins vont influencer les caractéristiques des métiers : certains doivent évoluer, d’autres apparaître.

- Au sein de la direction générale des Impôts

La fonction de conseiller des ressources humaines chargé de jouer auprès des agents un rôle de conseil et d’information est en cours de création au sein de chaque direction, à la suite d’un audit social réalisé par un cabinet externe.

Cet audit a aussi incité la direction générale des Impôts, en concertation avec les organisations syndicales, à harmoniser la situation indemnitaire des agents de catégorie A, B et C, affectés notamment dans les centres des impôts, les services impôts entreprises et les centres des impôts fonciers. Cela concerne plus de 47 % des agents de cette direction. Désormais 84% des agents de catégorie C perçoivent le même niveau d’indemnités quelles que soient les fonctions exercées.

Le système de gestion des ressources humaines de la direction générale des Impôts, AGORA, commence à se déployer et offre quelques fonctionnalités (gestion des demandes de mutation nationales, liquidation de la prime de rendement,...). Il s’inscrit dans la démarche de convergence des systèmes d’information des ressources humaines du ministère.

- Au sein de la direction générale de la Comptabilité publique

Cette direction a pu suivre les développements du choc démographique.

Elle dispose d’un système de gestion des ressources humaines, SEQUOIA, doté d’un module de gestion des compétences qui intégrera les réflexions sur tous ses métiers. Partagé par les gestionnaires centraux et déconcentrés il va permettre dès 2008 une meilleure prise en compte des compétences et des agents alors que les métiers se spécialisent. La réflexion se porte essentiellement sur l’évolution des métiers de comptable.

Le développement de la première version de SEQUOIA (conception, tests, recettes) s’est déroulé sans accros et toute l’infrastructure de production était en place au premier semestre 2007. Toutefois, il a été décidé que ce projet devait engager des travaux de portage vers la version 7 du progiciel HR ACCESS pour préparer un raccordement à l’Office national de Paye (ONP). Le déploiement est donc retardé. Mais il est prévu de consacrer ce délai aux développements de l’application cible, de convergence des différents SIRH du ministère, le programme SIRHIUS ;

D.— LA POPULATION INFORMATIQUE : QUELS SONT LES BESOINS DE L'ADMINISTRATION ?

La part croissante des systèmes d'information dans les moyens de ce programme et le vieillissement constaté des agents informaticiens ont conduit le ministère du Budget, des comptes public et de la fonction publique et le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi à engager une réflexion sur les métiers et compétences informatiques et sur ses besoins à venir dans ce domaine.

Dans le cadre d'une approche prévisionnelle des emplois et des compétences le ministère s'est doté d'une typologie de dix-huit métiers allant des fonctions assurées dans le cadre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) à celles de gestion (opérateur de saisie).

Une seconde démarche, sous l'impulsion de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique, a conduit à l'élaboration du Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) qui distingue seize métiers pour le domaine fonctionnel « systèmes et réseaux d'information et de communication » pour les fonctions d'appui et de soutien.

Enfin, une réflexion sur les nouveaux métiers nécessaires à l'exploitation du nouveau système d'information fiscal Copernic a conduit à distinguer quatre pôles d'activités regroupant quinze métiers distincts.

Un groupe de travail s'est attelé fin 2006 et début de 2007 à la recherche d'une convergence entre les différents domaines d'activités des services informatiques des directions de l'ex ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Parallèlement, la simplification des examens professionnels informatiques est à l'étude sur la base de pistes suggérées fin 2004 par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique.

Votre Rapporteur spécial continue à être frappé par le caractère statique des réponses qui lui sont retournées sur ce sujet précis. Aucune approche dynamique ne transparait malgré les messages diffusés, comme par exemple celui de la direction générale de la Comptabilité publique dans son contrat pluriannuel 2006-2008 qui souhaite « *s'affirmer comme une administration de référence par le management et le pilotage* » notamment en mettant « *en œuvre une conduite du changement dynamique* ».

En dépit de la structure par « briques » du programme informatique Copernic, votre Rapporteur spécial s'est toujours interrogé sur la possible collaboration, voire la mutualisation, des services informatiques de la direction générale des Impôts avec ceux de la direction générale de la Comptabilité publique pour assurer une évolution cohérente des différentes applications, notamment lors des phases de maintenance évolutive. Il se préoccupait également des économies d'échelle possible.

La perspective de la fusion renouvelle l'intérêt de cette préoccupation.

Par ailleurs, la mise en place progressive d'une @administration repose sur la maîtrise de techniques pointues et la réduction des moyens humains s'accompagne parallèlement et logiquement d'une croissance des coûts de maintenance ne serait-ce qu'en raison de la sophistication et de la complexification des programmes, des *mainframes*, etc.

La question est sensible car la rationalisation des fonctions « soutien », approchée sous l'angle budgétaire, après une appréciation des risques (confidentialité, sécurité) peut déboucher sur des choix d'externalisation auprès de SSII mises en concurrence⁽¹⁾. Le recours à des TMA, tierce maintenance applicative, voire des TMA mutualisées, la solution des hébergeurs, la virtualisation et la consolidation des serveurs, sont possibles et parfois économiquement recommandées. Sans négliger le fait que les compétences informatiques sont depuis plus d'un an très demandées sur le marché du travail.

Malgré l'évolution vers une @administration fiscale et financière, dématérialisée, industrialisée et techniquement sophistiquée, la stratégie relative aux ressources humaines informatiques, bien que recommandée par la direction générale de l'Administration et de la fonction publique, n'est pas encore conçue à moins qu'une grande discrétion ne soit observée sur ce domaine.

La direction générale des Impôts compte 2 060 informaticiens titulaires (1 544 techniciens et 516 concepteurs). La direction générale de la Comptabilité publique dispose de 2 039 informaticiens titulaires (1 269 techniciens et 770 concepteurs). 20 % d'entre eux appartiennent à la catégorie A. Ces équipes semblent connaître une légère croissance mais représentent pour ces deux directions moins de 5 % de leurs effectifs physiques.

L'administration centrale de l'ex ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie comptait, en 2006, 424 informaticiens dont presque la moitié de catégorie A.

Les études et la maintenance des applications sont principalement assurées en région parisienne. Les sites d'exploitation sont situés en province, la direction générale de la Comptabilité publique disposant de 32 sites (DIT) et la direction générale des Impôts 17 (CSI).

(1) Actuellement est externalisé le dispositif d'assistance téléphonique s'adressant aux particuliers rencontrant des difficultés lors de leur télé-déclaration. Dans les études de benchmarking auxquelles, la direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) porte un grand intérêt, les expériences étrangères de mutualisation, de rationalisation et d'externalisation sont abordées.

III.- LES MOYENS INFORMATIQUES

A.- ALORS QUE LA FUSION EST ANNONCÉE, COPERNIC S'ATTAQUE (ENFIN) À SON NOYAU DUR

1.- Les travaux à engager

Le chantier informatique Copernic commun à la direction générale des Impôts et à la direction générale de la Comptabilité publique, lancé en 2001 et prévu pour s'étaler sur neuf ans, entre désormais dans sa seconde phase de réalisation.

La mise en place des modules les plus emblématiques, pour les particuliers comme pour les professionnels, tels les services sur Internet (TéléIr, TéléTVA, portail fiscal, etc.) est achevée même s'ils reposent encore partiellement sur des applications anciennes.

La période 2007/2010 sera moins spectaculaire mais techniquement plus fondamentale et plus structurante. Elle concerne les applications de gestion. Cette seconde phase est principalement orientée vers les activités de la direction générale de la Comptabilité publique.

L'axe fondamental à mener à bien est **la mise en place des référentiels** (des personnes et des occurrences fiscales). Ces référentiels « constituent le cœur du nouveau système d'information » car, en attribuant à n'importe quelle nature de donnée un identifiant, ils permettent une connexion fluide entre différentes « briques » informatiques et bases de données, ce qui évite la double, voire la triple saisie. Mais la mutualisation des informations requiert une mise en place progressive et particulièrement sécurisée tant au niveau de la source que du circuit de communication. À fin 2007 sera donc expérimentée la connexion de référentiels professionnels à une application de gestion des données des professionnels. Le dernier domaine prévu pour 2010 sera celui du recouvrement.

Le deuxième axe, fondamental pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, concerne **l'application unique de recouvrement, RSP**, qui fusionnera cinq applications de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique. Particulièrement complexe parce qu'articulant des processus hyper sensibles (de l'assiette au prélèvement), **la première livraison, relative à l'impôt sur rôle, a pris du retard. Elle devrait être déployée en 2010. La seconde livraison pourrait glisser sur l'année 2012.**

Le troisième axe concerne des applications de gestion relatives à la gestion des redevables professionnels, des assiettes de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle, de la gestion des données patrimoniales (infocentre), de programmation de contrôle fiscal, etc. **Mais les applications d'assiette, pourtant qualifiées « en fin de vie » ne seront finalement « que » refondues.**

Il s'agit donc là d'une réduction du champ du programme Copernic sur le plan technique qui a sans doute permis une limitation des coûts de réalisation de ce programme informatique fondamental pour sa contribution à la modernisation de l'administration fiscale française.

Votre Rapporteur spécial s'étonne avec constance et conviction que le coût prévisionnel de ce programme de neuf ans, soit 911,5 millions d'euros valeur 2003, reste immuablement stable malgré les aléas connus par les différentes phases de son développement (marchés publics, complexité technique accrue, acquisition de serveurs avant le calendrier initial pour assurer la charge de fonctionnement de TélÉIR, etc). Le nouveau ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique continue de ne pas actualiser « naturellement ⁽¹⁾ » le coût et de ne pas revisiter annuellement le plan d'action opérationnel. Pourtant, l'audit de modernisation relatif à TélÉIR suite aux « cafouillages » de la campagne de télé-déclaration 2005, avait déjà préconisé une importante augmentation des capacités des serveurs (environ 900) ainsi que la mise en place de documents périodiques et synthétiques de suivi du programme Copernic.

Dans un référé relatif au programme Copernic à fin 2006, la Cour des comptes **estime le coût prévisionnel de l'ensemble du programme Copernic à 1,8 milliard d'euros** en coûts complets, soit deux fois le montant prévisionnel initial (0,9 milliard) qui ne comprendrait des prestations externes. Malheureusement, votre Rapporteur spécial n'a pas encore reçu le détail du calcul opéré par la Cour des comptes. Il sait simplement que celle-ci recommande d'ajouter au montant initial un certain nombre de dépenses reportées sur les budgets des services et le report, évoqué ci-dessus, du remplacement de certaines applications.

Par ailleurs, la Cour des comptes reprend les observations de l'audit de modernisation relatives à l'insuffisante recherche des gains de productivité induits par ces avancées technologiques, à la réorganisation des services et aux méthodes de travail.

La révolution technologique lancée par Copernic n'a pas encore révélé sa véritable ampleur. Le changement et l'impact culturel seront « énergisés » par l'achèvement des référentiels, toute saisie ne se faisant plus relativement à l'application d'un service mais pour l'ensemble de l'administration financière de l'État. **La maîtrise de ce changement est capitale pour réussir la rationalisation et la modernisation de l'administration fiscale.**

Enfin, la Cour des comptes a montré combien l'ex ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie était loin d'être exemplaire en matière de passation de marchés publics qui, pour le programme Copernic, recourrait excessivement à la procédure des marchés négociés.

(1) En tenant compte de l'inflation, de l'augmentation des prix de certaines prestations et équipements depuis 2003, par exemple.

La problématique du certificat électronique

L'audit de modernisation rendu en décembre 2005 sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu s'était arrêté sur les questions de la sécurité et du coût des certificats délivrés aux contribuables pour réaliser leurs télé-déclaration et autres télé-procédures. Le coût de ce certificat, valable trois ans, mais à changer lors d'un oubli de mot de passe ou de changement d'ordinateur, était estimé à 0,63 euro HT.

Si toutes les grandes entreprises fiscalement gérées par la direction des Grandes entreprises télé-déclarent et télé-paient, les petites et moyennes entreprises manifestaient une résistance aux télé-procédures en raison du coût d'acquisition des certificats électroniques. En 2006 l'administration fiscale a permis aux entrepreneurs individuels d'utiliser leur certificat TéléIR personnel pour leurs déclarations fiscales professionnelles.

Début septembre 2007, un certificat fiscal dit « Pro »⁽¹⁾ gratuit est mis à disposition de toutes les entreprises par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. La télé-déclaration et le télé-paiement de la TVA sont devenus obligatoires pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 760 000 et 1,5 million d'euros.

Si les équipes Copernic ont renforcé le dispositif de sécurité sur les liaisons Internet et consolidé des plates-formes de la déclaration sur TéléIR (par exemple grâce à meilleure reconnaissance de la configuration d'un ordinateur), un vaste chantier est à mener sur TéléTVA. Les télé-déclarations de TVA sont fondées sur des applications locales (identifiants) qui doivent être totalement refondues courant 2008 dans le cadre de la programmation Copernic. Cette reconfiguration permettra en effet d'étendre les télé-procédures à toutes les obligations déclaratives et de paiement fiscaux pour les entreprises.

Une assistance technique aux redevables professionnels (y compris les entrepreneurs individuels) pour l'application TéléTVA et Compte fiscal des professionnels est assurée par les Centres de Services Informatiques (CSI) de Strasbourg, Marseille et Amiens de la direction générale des Impôts et par le département informatique du Trésor de Montpellier de la direction générale de la Comptabilité publique.

2.— Quel est le coût du programme Copernic ?

Dans le cadre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* les dépenses estimées du programme pour 2008 Copernic se répartissent comme suit.

(1) Les fonctionnalités permises par le Certificat Fiscal Pro sont limitées à TéléTVA, la consultation du compte fiscal et le paiement des impôts professionnels en ligne.

2008 : CRÉDITS DU PROGRAMME COPERNIC AU SEIN DU PROGRAMME 156

(en euros)

Programme Copernic 2008	Crédits hors dépenses de personnel		
	Titre 3	Titre 5	Total
Autorisations d'engagement	5 000 000	12 000 000	17 000 000
Crédits de paiement	5 000 000	72 700 000	77 700 000
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5 000 000	6 000 000	11 000 000

Source : PAP 2008 Gestion et contrôle des finances publiques

On remarquera que le montant des dépenses d'investissement connaît une sensible diminution par rapport à celui de 2007 (tableau ci-dessous).

2007 : CRÉDITS DU PROGRAMME COPERNIC AU SEIN DU PROGRAMME 156

(en euros)

Programme Copernic 2007	Crédits hors dépenses de personnel		
	Titre 3	Titre 5	Total
Autorisations d'engagement	5 000 000	54 300 000	59 300 000
Crédits de paiement	5 000 000	129 500 000	134 500 000
Dont crédits de paiement au titre des engagements nouveaux	5 000 000	27 160 000	32 160 000

Source : PAP 2007 Gestion et contrôle des finances publiques

Pourtant l'article 38 du projet de loi de finances pour 2008 demande une majoration du plafond de reports de crédits pour, entre autres, le programme Copernic. Il s'agira de reporter des autorisations d'engagement et des crédits de paiement non engagés et non consommés en 2007. **Mais pour quels montants ?**

Le tableau communiqué présente les montants annuels et cumulés d'engagements juridiques réalisés par le programme COPERNIC (consommation effective jusqu'en 2006, projection à partir de 2007).

ENGAGEMENTS PUBLICS DU PROGRAMME COPERNIC

(en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Engagements juridiques effectifs	63,7	60,4	103,2	165,3	171,8	124,5	136,5	51,3	29,7	5,1
Engagements juridiques cumulés	63,7	124,1	227,3	392,6	564,4	688,9	825,4	876,7	906,4	911,5

Source : réponse au questionnaire budgétaire PLF 2008

Par déduction, on peut donc supposer que les autorisations d'engagement d'investissement pourraient s'élever à 51,3 millions d'euros dont 39,3 millions financés grâce à des reports d'autorisations d'engagement 2007.

Les reports de crédits de paiement, suite au décalage des calendriers de réalisation de Copernic, sont estimés à 100 millions d'euros. Les crédits de paiement effectivement disponibles en 2008 s'élèveront donc à environ 172 millions d'euros pour les seules dépenses d'investissement.

Les crédits de paiement d'investissement (titre 5) pour les engagements nouveaux sont estimés à 6 millions d'euros, soit 50 %, mais comparés à la demande de crédits de paiement nouveaux, ils ne représentent plus que 10 %.

La maîtrise d'ouvrage (stratégique et opérationnelle) de ce programme est regroupée dans un service à compétence nationale (SCN) qui lui est dédié et dont l'effectif s'élevait à 350 ETPT en 2007 dont 287 sont des cadres A+ et A. Pour 2008, le nombre d'ETPT est légèrement revu à la hausse (+ 4 agents dont + 11 pour les cadres A+ et A) ⁽¹⁾.

Rappelons que les crédits inscrits sur le titre 3 (fonctionnement) correspondent aux loyers et charges immobiliers ⁽²⁾ des locaux qui accueillent les équipes de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du programme Copernic. Ces équipes, actuellement réparties sur quatre sites, devraient être regroupées fin 2008 sur un site unique à Noisy-le-Grand. Les coûts de fonctionnement du SNC Copernic (hors immobilier) s'élèvent à environ 250 000 euros.

3.– La problématique de la maintenance

Votre Rapporteur spécial ne parvient pas à disposer d'une vision claire de la gestion de la maintenance.

Le principe est que la maintenance des développements Copernic est transférée aux services informatiques de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique l'année suivant l'année de mise en exploitation. Toutefois, les années de mise en exploitation ne sont pas connues.

Le coût de fonctionnement des composants Copernic aurait été évalué dans les plans d'activité (des sous directions informatiques ?) et intégré dans les budgets prévisionnels (lesquels ?) ⁽³⁾.

L'impact réactualisé des coûts de reprise dans les budgets informatiques de deux directions est évalué à 148 millions de 2001 à 2007 (?). Ces coûts de reprise incluraient à la fois le coût de remplacement des matériels (tous les quatre ans), le coût de maintenance des matériels et logiciels et le coût de la maintenance applicative. La définition de ces coûts semble très large.

Outre leur présence peu explicite sur l'action *Soutien*, des dépenses de fonctionnement informatiques, pour un total de 40,8 millions d'euros, apparaissent sur les actions *Fiscalité des PME* et *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale*, qui compte tenu de l'objet de ces actions, peuvent être imputées au programme Copernic.

(1) *Se reporter au développement sur les moyens de l'action 09 Soutien infra.*

(2) *Hormis ceux pris en charge dans le cadre du BOP de la DEAP en 2006 dans le cadre du programme 218 ; Cf. infra.*

(3) *L'audit de modernisation sur TéléIR (Rapport sur la procédure de télé-déclaration de l'impôt sur le revenu – décembre 2005) précisait : « il est normal que le fonctionnement d'une application telle ADONIS (application de TéléIR), proche des grands sites de commerce électronique, puisse être très supérieur en quelques années à l'investissement initial consenti pour le démarrage », etc.. page 8.*

Il est aussi porté à la connaissance de votre Rapporteur spécial que les équipes de la sous-direction informatique : « *en cette période de forte charge due aux développements Copernic, se positionne sur les tâches stratégiques du projet* ». La phase de réalisation est largement externalisée. Mais dans quelle mesure cet effort de mobilisation ne pèse-t-il pas sur les équipes de maintenance, même si la transition entre le projet et sa maintenance se fait dans la continuité ?

Qu'en est-il de la cohabitation des applications existantes et des applications informatiques nouvelles ?

Qu'en est-il du coût de refonte des applications considérées comme anciennes ?

Durant la précédente législature votre Rapporteur spécial s'était interrogé sur les efforts de mutualisation des coûts de gestion des nouvelles ressources informatiques, de réflexion et de coordination de la qualité de maintenance et d'évolution symétrique. Dorénavant, lui est-il déclaré, le travail en étroite collaboration des sous directions permet de mutualiser les divers sujets transverses (lesquels ?) Il avait déjà été dit lors du débat sur le projet de budget 2007, il est redit pour le projet de budget 2008, que le réseau de télécommunication est commun aux directions et que les composants techniques des portails et des annuaires sont en phase de convergence !

B.- LE SYSTÈME HÉLIOS SE DÉPLOIE LENTEMENT ET LES AGENTS TRANSPIRENT

Le projet annuel de performance du programme 156 est peu disert sur le système informatique propre à la direction générale de la Comptabilité publique.

On apprend que le développement (phase projet) de l'application Hélios est terminé et que son déploiement dans les trésoreries atteint un stade quasi industriel. Les coûts deviennent récurrents, n'ont plus à s'afficher et entrent dans la norme des crédits informatiques de cette direction.

Pourtant dans l'examen de la version 2007 du projet annuel de performance, lors de la précédente législature, votre Rapporteur spécial mentionnait que « *le plus dur reste[ait] à faire* ». Malheureusement, les développements consacrés à l'action *Soutien* n'apportent que peu d'information.

1.- Le projet Hélios

Destiné à la tenue des comptabilités de 110 000 collectivités et établissements publics locaux, ce programme de refonte complète des applications dédiées au secteur local devait être mis en place dans l'ensemble du réseau en 2008 ⁽¹⁾ dans le cadre de l'action 07 *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

(1) Il est reporté à la fin du 1^{er} semestre 2009.

Depuis 2004, il comprend cinq projets ⁽¹⁾ :

1) Hélios, le progiciel comptable en construction ;

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

3) le plan d'action Dématérialisation, confié au programme depuis l'exercice 2004 ;

4) le transfert de compétence sur le département informatique du Trésor (DIT) d'intégration et de maintenance (Versailles) qui est également, avec le DIT de Metz, chargé de l'exploitation des logiciels produits. Pour Delphes la maintenance est réalisée par le DIT de Bordeaux alors que l'intégration et l'exploitation sont assurées par le DIT de Clermont-Ferrand ;

5) le déploiement des logiciels sur l'ensemble des sites informatiques et des trésoreries chargées de la gestion des collectivités territoriales.

Pour sécuriser à tous niveaux (architectures, cohérences, pilotage de déploiement, etc.), la direction générale de la Comptabilité publique s'est assuré le concours de divers prestataires.

Ainsi les DIT de Versailles et Metz bénéficient d'une assistance à exploitation 2007-2009 et d'un second contrat de tierce maintenance applicative (TMA) pour Hélios qui assure ses prestations depuis février 2007 (pour 2 ans).

Le logiciel Hélios doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

– unifier le système d'information dédié au secteur public local autour d'une application fortement paramétrable ;

– conforter l'action du réseau de la direction générale de la Comptabilité publique auprès du secteur public local en lui apportant de meilleurs services et en étendant de meilleures pratiques ;

– développer l'action du réseau autour d'une offre de services enrichie, au bénéfice des utilisateurs du réseau et de leurs partenaires ;

– sécuriser le déploiement de l'application, de son exploitation et de sa maintenance ⁽²⁾.

(2) Source : fiche projet du Programme Hélios, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

(2) Parallèlement la « diffusion » du protocole d'échanges standard et de XéMélios (outil d'exploitation au format XL) devraient accélérer la dématérialisation des échanges entre ordonnateurs locaux et comptables publiques, ces flux permettant une intégration des progiciels financiers locaux et d'Hélios.

La direction générale de la Comptabilité publique a régulièrement communiqué à votre Rapporteur spécial le dernier tableau de suivi financier en distinguant les dépenses relatives au développement du projet des dépenses d'exploitation de celui-ci. ⁽¹⁾

Le coût total du programme Hélios était estimé à environ 139 millions d'euros et a été maintenu dans cette enveloppe.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME HÉLIOS

AE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Logiciels	6,99	13,11	14,32	18,70	5,76	1,72	-	-	60,60
Études	0,16	1,79	0,47	0,07	-	0,42	-	-	2,91
Formations	-	0,11	0,07	0,69	0,24	0,13	0,18	-	1,42
Matériels	1,93	1,47	7,65	12,84	0,50	5,02	-	-	29,41
Dématérialisation	-	-	-	-	0,15	2,06	1,80	-	4,01
Total périmètre projet	9,08	16,48	22,51	32,30	6,65	9,35	1,98	0	98,35

CP	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008/ 2009	Total
Logiciels	0,35	3,99	9,67	11,00	24,78	7,50	3,31	-	60,60
Études	-	0,81	1,52	0,07	0,09	0,31	-	0,11	2,91
Formations	-	0,05	0,11	0,24	0,60	0,09	0,30	0,03	1,42
Matériels	1,73	1,38	7,45	0,85	12,40	5,50	-	0,10	29,41
Dématérialisation	-	-	-	-	-	0,90	1,68	1,43	4,01
Total périmètre projet	2,08	6,23	18,75	12,16	37,87	14,30	5,29	1,67	98,35

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - Questionnaire 2007

DÉPENSES D'EXPLOITATION DU PROGRAMME HÉLIOS

AE	2004	2005	2006	2007	2008	Total
FM exploitation et centre d'appel Hélios	3,15	2,66	9,63	5,30	4,90	25,64
Maintenance des logiciels Hélios	-	11,05	19,90	1,80	1,80	34,55
Mise à niveau et renouvellement des matériels	-	-	-	8,50	10,50	19
Conversion Forté/Java	-	-	-	0,40	-	0,4
Étude et divers	-	-	-	0,80	0,50	1,3
Mise à niveau logiciels	-	-	-	1,20	0,50	1,7
Total production	3,15	13,71	29,53	18,00	18,20	72,74

CP	2004	2005	2006	2007	2008	Total
FM exploitation et centre d'appel Hélios	0,67	3,59	6,02	5,48	5,00	20,76
Maintenance des logiciels Hélios	-	2,83	8,73	12,74	10,03	34,33
Mise à niveau et renouvellement des matériels	-	-	-	2,50	11,25	13,75
Conversion Forté/Java	-	-	-	0,20	0,20	0,40
Étude et divers	-	-	-	0,80	0,50	1,3
Mise à niveau logiciels	-	-	-	1,20	0,50	1,7
Total production	0,67	6,42	14,75	22,92	27,48	72,74

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - Questionnaire 2007

(1) Quelques dépenses semblent avoir été redistribuées car les données présentées dans le précédent rapport de votre Rapporteur spécial (annexe 17 au Rapport spécial n° 3363 Projet de loi de finances pour 2007) se répartissaient entre 110 millions d'euros pour le périmètre projet et 29 millions pour l'exploitation.

2.– Le déploiement du programme informatique Hélios

Deux postes pilotes ont démarré en 2004 (Paierie départementale des Yvelines et Noisy-le-Grand Municipale), suivis en 2005 par quatorze postes considérés comme expérimentateurs.

Dès lors, le déploiement est entré en 2006 dans une phase pré-industrielle, le logiciel Hélios ayant été déployé dans 652 trésoreries sur 3 000 environ couvrant ainsi 18 % des budgets collectivités.

Toutefois, au cours de l'année 2007, le basculement de 113 postes a dû être différé, le nombre de « tuteurs » accompagnant le déploiement augmenté (+ 52), les équipes départementales renforcées. En effet, malgré l'injection du 59^{ème} correctif, un certain nombre de problèmes soumettaient les agents des trésoreries concernés à un stress continu : la gestion des tiers se révélait non fiable et complexe, le domaine recette/recouvrement n'était pas stabilisé, les transactions lentes. Seul le domaine dépenses donne satisfaction. En outre, certaines fonctions devront encore être mises en œuvre (opposition à tiers détenteur par exemple) en 2008.

L'objectif de la direction générale de la Comptabilité publique à fin 2008 est le déploiement d'Hélios dans 80 % des trésoreries. L'effort de déploiement 2008 sera donc considérable.

Votre Rapporteur spécial salue la transparence et la clarté dont a toujours fait preuve la direction générale de la Comptabilité publique sur le dossier Hélios. Il souligne que l'outil XeMélios, partie à la politique de dématérialisation des échanges de cette direction avec les collectivités territoriales, a reçu le prix Lutèce ⁽¹⁾ d'or 2007 du meilleur projet de logiciel libre pour une administration.

3.– Le schéma directeur informatique de la direction générale de la Comptabilité publique

Le projet annuel de performance détaille peu les dépenses informatiques autres que celles inscrites sur la sous-action *Soutien Copernic*.

En dépenses de fonctionnement 75,6 millions d'euros en autorisation d'engagement et 75,5 millions d'euros sont au moins réservés à la direction générale des Impôts pour l'acquisition de matériels informatiques et de progiciels ainsi que pour les frais de maintenance des applications existantes qui coexistent encore avec les applications déployées de Copernic.

Aucun détail n'est apporté sur les dépenses informatiques de la direction générale de la Comptabilité publique, pas même sur celles relatives au déploiement d'Hélios qui s'élèveraient, d'après le tableau transmis et reproduit *supra*, à plus de 18 millions d'euros en autorisations d'engagement.

(1) Ce prix est décerné par l'Association des SSII (ASS2I) France et Europe.

77,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 81 millions en crédits de paiements sont inscrits dans la sous-action *Soutien autre que Copernic* pour la direction générale de la Comptabilité publique et la direction générale des Impôts sans précision aucune.

La direction générale de la Comptabilité publique a actualisé son schéma directeur informatique pour les années 2007-2009 dont les 14 grands axes sont les suivants ⁽¹⁾ :

- assurer le bon fonctionnement des applications actuelles et renouveler les plates-formes ;
- assurer la continuité d'exploitation d'Hélios ;
- assurer la continuité d'exploitation d'India ;
- optimiser les processus de l'assistance utilisateurs ;
- mettre en place le Centre éditique national Trésor (CENT) de Lyon ;
- mettre en place un pilotage stratégique de lancement de projets à réaliser à moyen/long terme ;
- renforcer la qualité de production selon une démarche ITIL ⁽²⁾ ;
- **fluidifier l'affectation des agents** ;
- préparer l'arrivée de CHORUS ;
- préparer l'arrivée de l'Opérateur national de Paye (ONP) ;
- **anticiper les départs critiques (d'agents) pour assurer la continuité du service** ;
- adapter la structure des emplois à l'exploitation des applications ;
- **assurer l'hébergement des configurations de production.**

Votre Rapporteur spécial n'a pas connaissance d'un semblable schéma pour la direction générale des Impôts.

(1) Les axes présentés « en gras » le sont par votre Rapporteur spécial.

(2) Information Technology Infrastructure Library.

IV.— LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2008

Pour sa troisième année, la forme du projet annuel de performances du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* se consolide. Des améliorations ont été apportées à la présentation des dépenses fiscales et à celles des fonds de concours. La description des actions évolue peu et seule une lecture attentive permet de repérer les changements. Il s'agit de compter les paragraphes, identifier le mot ou le temps qui a changé, noter la modification d'un chiffre.

Comme lors de la précédente législature, votre Rapporteur spécial apprécierait des développements plus fournis sur la détermination des indicateurs, qui cette année s'arrêtent à l'année 2008 comme si tous les horizons se fermaient.

Certes, l'annonce de la fusion de la direction générale des Impôts avec la direction générale de la Comptabilité publique peut être perçue comme impliquant une remise à plat de tous les repères présents, mais il n'est pas impossible que la sur-détermination des contrats pluriannuels de performances de ces grandes directions fige l'approche de ce programme.

La justification au premier euro souffre d'un manque de précision criant en particulier sur l'action *Soutien*.

Ainsi, c'est tout à fait sans bruit que le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* présente des demandes de crédits en forte hausse.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS EN DEMANDE 2008 POUR LE PROGRAMME 156

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 Fiscalité des grandes entreprises	47 480 515	9 184 233	56 664 748	47 480 515	9 184 233	56 664 748
02 Fiscalité des PME	1 616 401 528	56 227 887	1 672 629 415	1 616 401 528	56 227 887	1 672 629 415
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 664 016 341	94 857 006	1 758 733 347	1 664 016 341	94 857 006	1 758 873 347
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	46 264 409	0	46 264 409	46 264 409	0	46 264 409
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	509 784 634	17 500 000	527 284 634	509 784 634	17 500 000	527 284 634
06 Gestion des pensions	57 943 663	10 692 126	68 635 789	57 943 663	10 237 126	68 180 789
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 315 571 222	14 500 000	1 330 071 222	1 315 571 222	14 500 000	1 330 071 222
08 Gestion des fonds déposés	71 778 355	1 000 000	72 778 355	71 778 355	1 000 000	72.778 355
09 Soutien	1 426 672 238	1 550 404 107	2 977 076 345	1 426 672 238	1 372 514 107	2 799 186 345
09-01 Soutien COPERNIC	25 308 162	17 000 000	42 308 162	25 308 162	77 700 000	103 008 162
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1 401 364 076	1 533 404 107	2 977 076 345	1 401 364 076	1 294 814 107	2 696 178 183
Total	6 755 912 905	1 754 365 359	8 510 278 264	6 755 912 905	1 576 020 359	8 331 933 264

Source : PAP 2008

Alors que les besoins en effectif baissent de presque 2 %, la demande de crédits en autorisations d'engagement croît de 3,23% et celle en crédits de paiement de 2,52 %.

Cette augmentation ne correspond pas à l'affichage politique du maintien de la dépense publique à 1,6% en euros constants.

Un regard attentif permet de déceler que cette augmentation ne tient pas aux dépenses de personnel qui limitent leur progression à 1,57 %, mais aux dépenses de fonctionnement (titre 3) qui sont appelées à croître de 14,23 % en autorisation d'engagement et de 10,40 %, en crédits de paiement.

La diminution des dépenses d'investissement (titre 5) modère la hausse des dépenses d'intervention mais reste sans effet sur l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

PRÉSENTATION PAR TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS EN 2008 POUR LE PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

	AE LFI 2007	AE PLF 2008	%	CP LFI 2007	CP PLF 2008	%
Titre 2	6 651,49	6 755,91	101,57	6 651,49	6 755,91	101,57
Titre 3	1 357,20	1 550,33	114,23	1 193,61	1 317,75	110,40
Titre 5	234,79	203,51	86,68	281,94	257,76	91,42
Titre 6	473,00	515,00	108,88	473,12	515,00	108,85
Total	8 243,95	8 510,28	103,23	8 127,52	8 331,93	102,52

Un examen par action révèle que l'augmentation des dépenses de fonctionnement se porte plus particulièrement sur certaines actions. Si l'action 06 *Gestion des pensions* se distingue en pourcentage, en volume les crédits restent modestes. Des dépenses de fonctionnement apparaissent sur l'action *Gestion des fonds déposés*. **Mais l'action Soutien aurait besoin au titre des dépenses de fonctionnement de plus de 175,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 107 millions d'euros de crédits de paiement.**

CRÉDITS DE PERSONNEL (TITRE 3) DEMANDÉS PAR ACTION

(en milliers d'euros)

Action	AE LFI 2007	AE PLF 2008	%	CP LFI 2007	CP PLF 2008	%
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
01	8 811,02	9 184,23	104,24	8 811,02	9 184,23	104,24
02	59 123,64	56 227,89	95,10	59 123,64	56 227,89	95,10
03	74 204,39	94 857,00	127,83	74 204,39	94 857,00	127,83
04	0,00	0,00		0,00	0,00	
05	26 627,93	17 500,00	65,72	26 627,93	17 500,00	65,72
06	2 241,60	10 177,13	454,01	2 081,60	9 707,12	466,33
07	15 001,23	14 500,00	96,66	15 001,23	14 500,00	96,66
08	0,00	1 000,00		0,00	1 000,00	
09	1 171 189,33	1 346 890,80	115,00	1 007 765,63	1 114 770,80	110,62
Totaux	1 357 199,14	1 550 337,05	114,23	1 193 615,44	1 317 747,04	110,40

La sous-action Soutien autre que Copernic, qui concentre déjà plus de 86 % des crédits de fonctionnement du programme 156, porte la responsabilité de cette importante augmentation.

CRÉDITS DE PERSONNEL (TITRE 3) : CRÉDITS DE SOUTIEN PAR SOUS-ACTION

(en milliers d'euros)

	AE LFI 2007	AE PLF 2008	%	CP LFI 2007	CP PLF 2008	%
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
Soutien Copernic	4 967,30	5 000,00	100,66	4 967,30	5 000,00	100,66
Soutien autre que Copernic	1 166 222,00	1 341 890,80	115,06	1 002 798,33	1 109 770,80	110,67
Soutien	1 171 189,33	1 346 890,80	115,00	1 007 765,63	1 114 770,80	110,62

Ces besoins supplémentaires s'élèvent à près de 176 millions d'euros en autorisations d'engagement et 107 millions en crédits de paiement.

Sur neuf, sept actions demandent un montant conforme de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Seules les actions *Gestion des pensions* et *Soutien* ont une demande de crédits en autorisations de paiement supérieure.

Le programme comprend quelques dépenses fiscales et prévoit des fonds de concours dont la présentation a été enrichie.

Ces dépenses fiscales comprennent quatre dispositifs dont trois ont un objet qui contribue directement au programme. **Conformément aux vœux de votre Rapporteur spécial**, dans un esprit de justice sociale, **l'article 199 quater C du code général des impôts devrait être modifié pour réserver la réduction d'impôt de 20 euros aux contribuables qui déclarent pour la première fois leur revenu par voie électronique** ⁽¹⁾. Cette disposition, si elle était adoptée, diminuerait par ailleurs considérablement le montant des dépenses fiscales du programme 156. Si le nombre de télédéclarants augmentait de 1,5 million en 2008, comme visé dans la cible 2008 de l'indicateur 2.2, cette dépense fiscale chuterait de plus de 60 millions d'euros pour représenter environ 30 millions d'euros. Le montant total de ces dépenses pourrait représenter environ 65 millions d'euros contre environ 130 millions estimés pour l'exercice 2007 ⁽²⁾.

Les fonds de concours et les attributions de produits, dont la source est précisée, pourraient s'élever en 2008 à 8 millions d'euros. Ils sont inscrits sur cinq des neuf actions du programme dont *Fiscalité des PME* (02), *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* (03), *Gestion financière de l'État hors fiscalité* (05), *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* (06).

A.– ACTION 01 : FISCALITÉ DES GRANDES ENTREPRISES

La définition du périmètre de cette action avait été précisée dans le cadre du PAP 2007, les ETPT affectés à cette action relevant exclusivement de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI).

Ces directions, qui mobilisent des profils professionnels spécifiques, voient l'ensemble de leurs effectifs augmenter de sept unités. Les équipes sont renforcées au niveau des cadres (9 ETPT) alors que les agents de catégorie C perdent quatre postes.

(1) La disposition expérimentale de l'article 199 novodécies du code général des impôts vient à échéance.

(2) Le montant de la dépense fiscale relative à la réduction d'impôt de 20 euros pour télédéclaration et paiement par voie électronique a atteint 92,3 millions d'euros en 2007.

LA VENTILATION DES EFFECTIFS COMPARÉE

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	16	16	17	+1
A	563	558	566	+8
B	101	98	100	+2
C	127	126	122	-4
Total	807	798	805	+7

Les dépenses de personnel sont estimées à 47,48 millions d'euros soit une hausse de 4,2 % supérieure, au regard du nombre de nouveaux agents, aux augmentations constatées au sein des autres actions.

Les autres crédits demandés sont destinés au fonctionnement des deux directions mobilisées sur la fiscalité des grandes entreprises. Ils sont estimés à 9,18 millions d'euros tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement et enregistrent une hausse de 3 %. Cette action bénéficie d'une hausse constante de ses crédits de fonctionnement depuis 2006 (+ 5 % entre 2006 et 2007).

Le périmètre d'intervention de la direction des Grandes entreprises continuer de croître. En 2007, 31 000 entreprises ont relevé de sa compétence. Elle a collecté en 2006 environ 36 % du total national de la TVA (55 milliards d'euros) et a traité 16 400 demandes de remboursement de crédits TVA pour un montant de 17 milliards d'euros. La collaboration de la direction des Grandes entreprises avec la direction des Vérifications nationales et internationales s'intensifie en matière de contrôle fiscal dans le cadre de groupes de travail sur la programmation des vérifications.

Les entreprises relevant de la direction des Grandes entreprises peuvent payer par télé-procédures la quasi totalité de leurs impôts, taxes et cotisations fiscales. La télé-déclaration ou télé-liquidation est encore limitée à la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) et les revenus catégoriels BIC ou BNC.

La direction des Grandes entreprises poursuit le développement de procédures dématérialisées internes, comme par exemple l'intégration automatique des mises à jour des dirigeants dans l'application dans la base de données des populations d'entreprises BDRP. La mise en place des référentiels nationaux et transversaux des personnes, des entreprises et des obligations fiscales et le déploiement de l'application de recouvrement RSP (en lieu et place de l'application Medoc) du programme Copernic constitueront l'aboutissement de la démarche de modernisation et de rationalisation de l'organisation de la direction des Grandes entreprises.

La coopération internationale (Europe, Maghreb, instances internationales) s'intensifie.

B.- ACTION 02 : FISCALITÉ DES PME

En l'espace de trois ans cette action aura perdu 137 ETPT ⁽¹⁾, alors que la variation entre la loi de finances 2007 et le présent projet est une baisse de -897, le présent document ne tenant pas compte des probabilités de réalisation de l'exercice 2007. La ventilation des effectifs depuis l'exercice 2006 est la suivante :

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	171	204	190	- 14
A	8 495	9 309	8 695	- 614
B	10 764	10 960	11 003	+ 43
C	10 184	9 901	9 589	- 312
Total	29 614	30 374	29 477	- 897

Cette action contribue en 2008 pour un peu plus d'un tiers à la réduction globale des effectifs ETPT de ce programme alors qu'elle mobilise environ 23 % des effectifs totaux du programme. Le mouvement réel est d'une plus grande ampleur car cette action bénéficierait du rapatriement des personnels de direction des DIRCOFI antérieurement inscrites dans la sous-action *Soutien autre que Copernic*.

Compte tenu du nombre de structures inscrites dorénavant pour réaliser cette action, une présentation de la distribution des ETPT (comme cela est le cas dans le cadre de l'action *Gestion financière de l'État hors fiscalité*) serait utile. Seraient ainsi distingués et suivis les effectifs :

- des services des impôts des entreprises ;
- des structures de vérification et de contrôle (direction nationale des enquêtes fiscales, directions interrégionales de contrôle fiscal – Dircofi);
- des activités de conservation des hypothèques et de publicité foncière.

En effet, une semblable présentation permettrait de mieux suivre les différentes sources de gains de productivité. Pour ce qui relève de la gestion de la fiscalité des entreprises, la modernisation et la rationalisation des procédures et des moyens dans le réseau dépendent de l'avancement du déploiement du système d'information Copernic. La publicité foncière et le cadastre ont quant à eux bénéficié de la numérisation et de l'informatisation (application Fidji) des actes notariés déposés depuis 50 ans, de l'alimentation par la base BNDP de l'application de gestion des informations cadastrales (Majic 2) et du développement progressif des télétransmissions avec les études notariales (Télé@actes pour les demandes de renseignements et les actes). Il faut en effet

(1) Toutefois, si l'on comparait avec le projet de loi 2006, la variation serait de 4 140 ETPT, le total ETPT de cette action en 2006 était de 33 617.

rappeler que la Cour de comptes, début 2006, dans son référé relatif aux conservations des hypothèques ⁽¹⁾, attirait l'attention sur le fait que « *l'ampleur incontestable des progrès de productivité réalisés [grâce à l'application Fidji] ne doit pas masquer que des marges d'économie subsistent dès à présent, indépendamment de celles que dégageront les prochaines mutations technologiques* ».

Ces observations plaident pour la création, suggérée par la Cour des comptes, d'un « **indicateur de grande réforme** » mesurant l'impact propre de chaque réforme d'ampleur ou de chaque programme d'investissement important tel que Copernic ».

Malgré cette impressionnante diminution des effectifs, les dépenses de personnel sont estimées à 1 616 millions d'euros contre 1 549 millions en 2007 soit une hausse de 4,3 %.

Les demandes de crédits de fonctionnement (titre 3) pour 2008 diminuent de 3,29 millions par rapport aux crédits votés dans la loi de finances pour 2007 (56,23 millions d'euros contre 59,51).

**RÉPARTITION DES DEMANDES DE CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
DE L'ACTION FISCALITÉ DES PME**

(en millions d'euros)

	AE/CP PAP 2007	AE/CP PAP 2008	Variation
Fonctionnement de la direction nationale d'enquêtes fiscales, de directions de contrôle fiscal (DIRCOFI), partie de la DSIP	26,02	26,45	+0,43
Remises diverses	23,16	17,94	- 5,22
Affranchissement	10,34	4,70	- 5,64
Informatique (<i>Nouveau</i>)	0	7,14	+ 7,14
Total	59 512 930	56 227 887	- 3,29

On remarquera une nouvelle fois l'usage, déjà observé lors de la précédente législature par votre Rapporteur spécial, des dépenses d'affranchissement qui semblent faire office de variable d'ajustement ainsi que l'apparition de dépenses de fonctionnement informatique. « *Ces dépenses informatiques seraient directement imputables à cette action* » nous explique ce projet annuel de performance !

Toutefois cette inscription sera à rapprocher autant que possible de la forte hausse des crédits de fonctionnement demandés sur l'action *Soutien*.

La création des services des impôts des entreprises (SIE), le 1^{er} janvier 2006, a concrétisé la mise en place de l'interlocuteur unique qui permet aux PME d'effectuer la quasi-totalité de leur démarche fiscale auprès d'un seul service.

(1) Cour des comptes – « Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – exercice 2006 – page 122 – mai 2007.

Grâce aux applications déployées du système d'information Copernic, les PME bénéficient, depuis février 2005, de services dématérialisés. Mais, comme l'indique le Rapport d'activité 2006 ⁽¹⁾ du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie : « *le retard pris par les entreprises françaises dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) entraîne, selon l'OCDE, la perte d'un demi-point de croissance* ». À fin 2005, le taux de pénétration de la télé-déclaration était de 8,86 % alors que, face à l'extension de l'obligation de télé-déclarer et de télé-payer pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1,5 million d'euros HT contre 15 millions auparavant, les protestations s'amplifiaient en arguant du coût du certificat électronique.

Après avoir apporté des aménagements pour permettre aux entrepreneurs individuels d'utiliser la certification de la procédure de TélÉIR, **le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a annoncé le 10 septembre dernier la délivrance gratuite du certificat électronique permettant aux entreprises de télé-déclarer et de télé-régler la TVA (le Certificat Fiscal Pro).**

L'audit de modernisation consacré à la procédure de télé-déclaration sur le revenu de décembre 2005 indiquait alors qu'un certificat coûtait 0,63 euro HT. À combien s'élève la mesure prise en faveur des entreprises et comment peut s'apprécier l'investissement que représente cette dépense au regard des gains que peut en tirer l'administration fiscale (temps, traitement, etc.) ?

Les télé-procédures en matière de TVA et en matière de déclaration de résultat sont encore fondées sur des identifiants informatiques locaux. La refonte en cours (programme Copernic) de celles-ci devrait permettre d'éviter aux entreprises d'avoir à réadhérer après un déménagement et d'étendre le dispositif à toutes les obligations déclaratives et de paiement en matière fiscale pour les PME.

(1) Page 24.

POINT SUR LA CRÉATION DES SERVICES DES IMPÔTS DES ENTREPRISES

Lancés en 2002, les rapprochements entre les centres et les recettes des impôts ont donné naissance à partir du 1^{er} janvier 2006 aux services des impôts des entreprises (SIE).

La Cour des comptes a contrôlé cette opération de rapprochement et a communiqué ses informations, dans le cadre d'un référé, à la Représentation nationale en mai 2007.

Le jugement est positif en ce qui concerne les objectifs, le pilotage et le respect des délais de la mise en œuvre de ces rapprochements. À fin 2005, 800 rapprochements avaient été opérés qui concernaient 20 000 agents.

Toutefois, la Cour des comptes a relevé que :

– la direction générale des Impôts avait été dans l'impossibilité de produire une estimation des coûts de la réforme. La dépense la plus importante concerne l'immobilier mais il n'a pas été possible à la cour de distinguer ce qui relevait des travaux de rapprochements de l'entretien normal. Les coûts des « concessions importantes » en matière de dépenses de personnel afin de « rendre acceptable la réforme aux agents et aux organisations syndicales » sont « mal connus »⁽¹⁾. Seules les dépenses de formation semblent avoir été à peu près chiffrées. La Cour des comptes dénonce sévèrement cette méconnaissance des coûts : « elle témoigne du manque d'intérêt de la direction générale des Impôts pour l'évaluation du coût de ce type de réforme. ».

La Cour des comptes observe également que des incertitudes juridiques demeurent, notamment pour ce qui touche au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

En ce qui concerne l'efficacité de la réforme, tout en soulignant qu'elle manquait de recul, la cour observe que si les résultats n'ont pas été dégradés et que le fonctionnement des services et l'accueil des contribuables ont été améliorés, **le taux de recouvrement s'est dégradé au départ**. Elle salue donc la création de pôle de compétence portant sur le recouvrement forcé et l'enregistrement.

Elle note qu'un pas sera franchi dans la mise en place de l'interlocuteur unique avec le transfert programmé pour 2008 du recouvrement de la taxe foncière et de la taxe professionnelle de la direction générale de la Comptabilité publique à la direction générale des Impôts.

En conclusion, la Cour invite la direction générale des Impôts à « *identifier rapidement les effectifs dont elle a réellement besoin en fonction de la réorganisation des tâches* » et que « *les gains de productivité potentiels soient précisément évalués* ».

Dans la perspective de la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique, votre Rapporteur spécial est particulièrement sensible à toutes les observations dressées.

(1) La cour des Comptes souhaite par exemple une refonte rapide du régime indemnitaire des IFDD (indemnités forfaitaires de déplacement), indemnités dont le versement lui semble parfois « choquant » et comparable à des « défiscalisations injustifiées ».

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur les critères de qualité de services retenus qui pourraient avoir des conséquences sur le contrôle fiscal. Ainsi s'agissant de la TVA, il note que la TVA nette collectée en 2006 s'est élevée à 127,1 milliards d'euros, soit 47,4 % des recettes fiscales nettes de l'État, le montant total des dégrèvements s'élevant à 39,18 milliards d'euros.

Ce montant est sensiblement à la hausse depuis 2000. Cette augmentation est certes imputable à l'accélération des délais de traitement qui incite les entreprises à demander le remboursement des crédits de TVA plutôt que d'imputer les sommes correspondantes sur leurs déclarations de paiement ultérieures⁽¹⁾. Mais les agents chargés de traiter ces demandes disposent-ils de moyens d'investigation *ad hoc* et du temps suffisant pour exercer un contrôle fin ?

La collecte de la TVA nette révisée est estimée pour 2007 à 137,2 milliards d'euros et le présent projet de loi de finances évalue pour 2008, en tenant compte des mesures fiscales nouvelles, celle-ci à 135 milliards alors qu'en crédits évaluatifs, le montant des remboursements est estimé à hauteur de 44,4 milliards d'euros⁽²⁾.

Certes, de nouvelles dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006) pour renforcer la lutte contre la fraude de type carrousel en matière de TVA. Mais bien qu'il soit précisé que « *le niveau de fraude ne correspond pas nécessairement au poids du prélèvement dans le total des prélèvements obligatoires* » les montants redressés en matière de TVA ne correspondent qu'à 2,2 % du produit de cette taxe⁽³⁾.

Votre Rapporteur spécial est particulièrement sensible à ce problème qui prive l'État d'importantes ressources. Il partage les préconisations du Conseil des prélèvements obligatoires invitant à améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles modalités de contrôle et de coordination. Mais il est également persuadé qu'il faut renforcer les moyens humains et développer les moyens technologiques qui permettront d'aider les agents à lutter contre la fraude électronique.

Il prend également bonne note de la désignation par le Président de la République du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique comme chef de file de lutte contre la fraude fiscale et sociale tant au niveau européen que national, des projets de celui-ci de lutter contre la délinquance fiscale, notamment en ce qui concerne les activités occultes et la fraude à la TVA, en créant une « procédure de flagrance ».

(1) À ce phénomène doit être ajouté la réaffectation au budget général de l'Etat de la fraction de TVA anciennement attribuée au budget annexe des prestations agricoles (BAPSA).

(2) Cf. la mission Récapitulation des crédits et le programme 200 Remboursements et dégrèvements.

(3) « *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle* » - Conseil des prélèvements obligatoires – mars 2007

C.- ACTION 03 : FISCALITÉ DES PARTICULIERS ET FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Cette action disposerait en 2008 de 34 020 agents ETPT dont 22 410 relevant de la direction générale des Impôts et 12 367 de la direction générale de la Comptabilité publique pour le recouvrement.

Elle enregistre depuis l'année 2006 une décreue importante de ces effectifs (- 2 180 ETPT).

VENTILATION DES EFFECTIFS COMPARÉE

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 07/08
A+	25	24	214	+ 190
A	4 089	4.758	3 918	- 840
B	12 014	12.037	12 478	+ 441
C	20 072	19 727	17 410	- 2 317
Total	36 200	36 546	34 020	- 2 526

Comme d'autres actions de ce programme, elle est soumise à un « phénomène de surf » en ce qui concerne les cadres A+. Après n'avoir compté que 24 membres, 214 personnes A + sont désormais comptabilisées comme acteurs de cette action. La catégorie C, quant à elle, continue de perdre des agents. La catégorie B est nettement bénéficiaire ; on peut souhaiter qu'un certain nombre d'agents aient bénéficié d'une promotion interne.

Cette action a besoin pour financer ses charges de personnel en 2008 de 1 664 millions d'euros. Cette demande se modère régulièrement depuis 2006 sous l'effet de la réduction du nombre d'ETPT (-6,1% sur trois exercices).

Ce personnel est essentiellement affecté à des fonctions opérationnelles exercées au sein des réseaux des deux grandes directions dans des centres impôts services (CIS) pour l'une ou en trésoreries pour l'autre, à proximité du contribuable.

Toutefois, apparaissent désormais des centres de traitement de masse, spécialisés sur une fonction : trois centres d'encaissement, quatre centres prélèvements services.

La demande de crédits de fonctionnement de cette action a été chiffrée à 94,86 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Elle enregistre donc une hausse sensible de 27 %.

Si les postes liés aux frais de fonctionnement de trois structures de la direction générale des Impôts (DNVSF, CIS, SDNC), aux dépenses d'affranchissement informatique, aux frais d'huissiers de justice sont manifestement surveillés et maîtrisés, une nouvelle dépense apparaît : 33,6 millions d'euros vont en effet être destinés à financer des dépenses informatiques.

C'est l'action réservée aux plus de 34 millions de foyers fiscaux ; elle est articulée autour de la notion de guichet fiscal unique afin de leur faciliter l'ensemble des démarches fiscales (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune, droits d'enregistrement et droits de mutation, taxe d'habitation et taxes foncières, redevance audiovisuelle, etc.).

Elle s'efforce de respecter les préconisations de la Charte du contribuable mise à jour en juin 2007, qui sont des auto-engagements de l'administration fiscale fondés sur les principes de simplicité, d'équité et de respect et sur une meilleure prise en compte de la bonne foi présumée des usagers.

Cette nouvelle orientation exige de l'administration fiscale un remodelage profond de son organisation de terrain et de ses méthodes de travail.

La recherche de l'amélioration de l'accueil physique des particuliers s'est traduite par la création progressive depuis 2006 des hôtels des finances ⁽¹⁾ abritant sous un même espace des services de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique. À fin 2007, cent trente hôtels des finances offriront à six millions de contribuables répartis sur une cinquantaine de départements un accueil commun. Deux cents hôtels des finances sont prévus pour fin 2008.

Quand le rapprochement des services de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique n'est pas possible sur un même lieu, un dispositif de délégation croisée est expérimenté. Il existe actuellement deux cents points d'accueil finances répartis dans douze départements. Le bilan de cette expérimentation est en cours de réalisation.

L'accueil à distance se développe en exploitant le concept de guichet fiscal unique virtuel par le biais des canaux de l'Internet (portail www.impôts.gouv.fr) du téléphone et du courrier électronique.

Trois centres d'appels téléphoniques (Centres impôts services – CIS – de Lille, Nancy, Rouen), disponibles pendant une large plage horaire, répondent aux appels sur un même numéro (0 820 32 42 52). Ils traitent également les courriers électroniques déposés sur le portail fiscal ⁽²⁾. Si ces centres ont traité depuis 2006 plus de 1,3 million d'appels, chaque communication a été facturée au contribuable 0,12 centime d'euros la minute. La presse s'est fait l'écho d'un rapport d'audit piloté par l'Inspection générale des Finances révélant que les appels aux Centres Impôts services et à Info Douane Service faisaient l'objet d'une surfacturation. Le ministre du Budget s'est engagé à limiter ce coût au prix d'une communication locale.

(1) Dans les hôtels des finances, seul l'accueil est commun aux services de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique. Ils fonctionnent sur la base d'un protocole national adapté aux modalités locales. Les agents chargés de cet accueil ont suivi des formations spécifiques pour acquérir la polyvalence nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

(2) Et assurent auprès d'usagers professionnels l'assistance Télé-TVA.

Quatre centres d'appels chargés de gérer les contrats de mensualisation et le prélèvement à l'échéance couvrent 29 départements dont ceux des régions Rhône-Alpes et Centre.

Un numéro de téléphone unique pour l'ensemble des services fiscaux du département de l'Ain est en cours d'expérimentation depuis 2006.

Votre Rapporteur spécial craint que, dans un terme pas si lointain, la gestion de ces plates-formes d'appels ne soit externalisée, confiée à des partenaires privés et assurée par des personnels contractuels dans le meilleur des cas, au motif de la recherche de l'efficience.

Le déploiement du système d'information Copernic permet également d'offrir, à tous les usagers, particuliers comme entreprises, un nouveau service : le compte fiscal.

La relance amiable associée à la généralisation de la déclaration pré-remplie a pour conséquence que le nombre d'articles d'impôts sur le revenu rectifiés en 2006 lors d'un contrôle sur pièces est en baisse de plus de 11% (1,2 million). Le montant des droits rappelés connaît une réduction du même ordre. Le montant des pénalités baisse également suite à la fois à la non-application de l'intérêt de retard pour les taxations issues de la relance amiable et du fait de la baisse des taux. Par contre, à fin 2006 la couverture des dossiers à fort enjeu (DFE) n'a pas rempli les objectifs fixés.

Les gains de la campagne de la déclaration pré-remplie 2007 sont les suivants : sur 34,8 millions de déclarations, 30,5 millions comportaient au moins un revenu pré-rempli. Sur ces 30,5 millions, 3,6 millions ont été retournés sans aucune modification. Le taux de déclarations dites « conformes/complètes » est en légère progression par rapport à la campagne 2006 et atteint 12,9%.

Cette seconde campagne de déclaration pré-remplie était enrichie d'informations relatives aux salaires payés par chèques emploi service et par le complément de libre choix du mode de garde (assistants maternels). La possibilité d'une pré-impression des revenus des capitaux mobiliers est actuellement à l'étude.

Compte tenu du nombre de déclarations en ligne, les agents ont saisi 23,9 millions de déclaration pour les compléter par des informations pas toujours de nature fiscale (changement d'état civil par exemple).

La première campagne de collecte de la redevance audiovisuelle adossée à celle de la taxe d'habitation a suscité plus de 861 000 réclamations contentieuses, mais celles-ci ont diminué lors de la seconde campagne (environ 650 000). En revanche, lors de la seconde campagne les réclamations gracieuses se sont élevées à plus de 157 000. Le montant total dégrevé pour la campagne 2005 est estimé à 100,2 millions d'euros, celui pour la campagne 2006 à 94,4 millions d'euros.

Comme le craignait votre Rapporteur spécial, ce nouveau mode de collecte de la redevance audiovisuelle génère un volumineux contentieux, sans complexité particulière certes, mais important et qui pèse sur les services.

Le contrôle sur pièces de la redevance audiovisuelle 2005 (assuré par la direction générale de la Comptabilité publique sur les informations transmises par la direction générale des Impôts à partir de la validation de la case « non-détention » d'un appareil récepteur) s'est porté sur 78 000 cas ⁽¹⁾ d'abord par voie de régularisation amiable, puis pour 18 000 cas par voie de rectification contradictoire.

Il a été constaté que le contrôle 2005 sur cette redevance a été dissuasif. Toutefois, le nombre de cas paraissant « anormaux » sur la campagne 2006 s'élève à 1,1 million. La procédure de rectification contradictoire a été « immédiatement » appliquée.

La perpétuelle méfiance des Français à l'égard de l'administration fiscale semble avoir limité le nombre de demandes de restitution au titre du bouclier fiscal à 60 % (3 486 demandes). Si les demandes acceptées n'étaient plus qu'environ 2 400, la restitution moyenne pour les déclarations 2006 s'est élevée à 50 503 euros ⁽²⁾. Le ministère de Budget avait estimé à 93 000 personnes le nombre potentiel de bénéficiaires en 2007. Les « retardataires » ⁽³⁾ vont être contactés par courrier afin que toutes les catégories de foyers fiscaux concernées par la mesure soient informées. Votre Rapporteur spécial précise que ce bouclier doit être porté à 50 % pour les déclarations 2007. À l'instar de la prime pour l'emploi (PPE), il regrette que la complexité des dispositifs fiscaux n'en facilite pas l'accès aux plus modestes des contribuables.

Précisons, enfin pour mémoire, que cette action abrite les activités cadastrales de la direction générale des Impôts.

D.- ACTION 04 : FISCALITÉ DES MARCHANDISES ET DES MOYENS DE TRANSPORT

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

Avec 740 ETPT prévus pour 2008, c'est-à-dire en enregistrant une baisse de plus de 5 % de ses effectifs, cette action détachée des autres activités de la direction générale des Douanes et des droits indirects inscrite dans le programme *Facilitation et sécurisation des échanges*, n° 302, ne comporte que des crédits de personnel.

(1) Sur 1,2 million de cas.

(2) *La Tribune* du 4 octobre 2007.

(3) *Les Échos* du 22 octobre 2007

La demande de crédits de personnel 2008, de 46,24 millions d'euros, s'affiche en très légère baisse par rapport à 2007.

VENTILATION DES EFFECTIFS

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/2008
A+	43	43	43	0
A	60	59	59	0
B	342	318	316	- 2
C	324	364	322	- 42
Total	769	784	740	- 44

Ne représentant pas 1 % des crédits du programme 156, la performance de cette action n'est examinée qu'au travers de deux des sept items de l'indicateur n° 4.1 : « taux d'intervention sur les recettes » et « coûts de gestion des recettes douanières ».

La direction générale des Douanes et des droits indirects est engagée depuis 2002 dans un processus de modernisation et de concentration du réseau qui concerne tous ses secteurs d'activité : les services de dédouanement, les contributions indirectes, la surveillance terrestre et maritime, le renseignement et l'administration générale.

Dans le cadre de son activité fiscale, 61,67 milliards d'euros ont été collectés en 2006, dont 25,32 milliards au titre de la TIPP et 19,1 milliards au titre de la TVA sur les produits importés et les produits pétroliers. La direction générale des Douanes et des droits indirects a donc contribué en 2006 pour plus de 15 % à la collecte des recettes nettes de TVA de l'État.

À la suite d'orientations adoptées fin 2006, des expérimentations relatives aux activités de dédouanement sont en cours au sein de trois directions interrégionales (Rouen, Montpellier et Lyon). La réflexion qui débouchera devra « *prendre en compte les effets de la centralisation comptable en cours d'expérimentation* ».

Le niveau interrégional est devenu le niveau du pilotage stratégique et de la gestion administrative de la direction générale des Douanes et des droits indirects. Les services opérationnels rattachés aux directions régionales sont organisés autour de deux branches d'activité : commerciale et surveillance. ⁽¹⁾

Les services relevant des opérations commerciales sont chargés de recevoir et contrôler les déclarations en douane et de percevoir les droits et taxes des contributions indirectes.

(1) La DGDDI compte également quatre services à compétence fonctionnelle exerçant au plan national.

41 recettes régionales sur 44 centralisent les écritures :

– en milieu urbain : des pôles contrôle des contributions indirectes qui sont intégrés dans les bureaux de douanes « *dans une logique d'unification des méthodes de travail des services en charge des opérations commerciales* » ;

– en milieu rural : les « centres de viticulture » qui constituent le pôle de contrôle de la filière viti-vinicole et intègrent les 67 recettes locales.

La réforme engagée au sein de la direction générale des Douanes et des droits indirects privilégie désormais le système déclaratif par voie électronique et dématérialisé grâce au déploiement du programme informatique Delt@. **Le dispositif de contrôle est-il suffisamment efficace et dispose-t-il de moyens satisfaisants ?**

La direction générale des Douanes et des droits indirects s'est dotée d'un contrat pluriannuel de performance 2006-2008 qui décline un certain nombre d'indicateurs dont de la satisfaction dépendra le montant de la prime d'intéressement collectif versée à ses agents.

E.– ACTION 05 : GESTION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT HORS FISCALITÉ

Cette action regroupe cinq métiers exercés désormais depuis le 1^{er} janvier 2007 par la seule direction générale de la Comptabilité Publique suite au transfert du service des domaines de la direction générale des Impôts devenu au sein de son réseau d'accueil France Domaine.

Mais il s'agit d'un transfert inter-directionnel et non d'une action à une autre action. L'augmentation constante des effectifs de cette action n'est donc pas clairement exposée.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2007-2008)

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 07/08
A+	186	184	135	- 49
A	1 476	2 136	2 513	+ 377
B	3 073	3 099	3 260	+ 161
C	3 669	3 450	3 557	+ 107
Total	9 053	8 959	9 465	+ 596

En 2008, les effectifs de la DGCP animant cette action se répartiraient entre les cinq métiers de cette action conformément au tableau ci-après.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2008)

Activités	Flux (M€)	ETPT 2008	ETPT 2007
Recettes non fiscales de l'État		2 240	2 270
- Recouvrement des amendes	11,28	1 390	1 400
- recouvrement des produits divers	0,71	850	870
Paieement des dépenses de l'État (hors pensions)	Factures : 14,99 Virements de paye : 26,62	3 145	3 180
Comptabilité de l'État		1 600	1 530
Prestations d'expertise		600	584
Gestion du Patrimoine de l'État		1 880	1 395

L'activité de gestion du patrimoine de l'État passerait donc de 1 395 à 1 880 ETPT en 2008 « *ce qui recouvre le périmètre de mise à disposition fonctionnelle (PMDF)* » ! La réponse impose de reprendre le projet annuel de performances 2007 du programme 156 qui annonçait le rattachement de 485 ETPT comptabilisés dans l'action *Soutien* 2007 aux équipes de la direction générale de la Comptabilité publique dans le cadre du transfert de France Domaine d'une direction à l'autre.

Corrélativement, la demande de crédits pour les charges de personnel est en augmentation. De 473,2 millions en 2007 elle passe à 509,8 millions d'euros (+7,7 %).

Les autres demandes de crédits ne concernent que des dépenses de fonctionnement. Celles-ci sont estimées à la baisse, à 17,5 millions d'euros contre 26,8 millions pour 2007. L'examen détaillé des différents postes laisse perplexe :

- les dépenses d'affranchissement électronique n'atteindraient que 5,5 millions d'euros contre 7,1 pour 2007 ;

- les frais d'huissiers de justice seraient contenus en 2008 à 10 millions d'euros contre 17,5 en 2007 ;

- les moyens mis à la disposition de la direction nationale des Interventions domaniales (DNID) sont chiffrés pour 2008 à 2 millions d'euros contre 2,9 millions en 2007 auxquels s'ajoutait 0,8 million de « dépenses purement domaniales ».

Est-il légitime de se demander si cette approche des dépenses de fonctionnement ne contribue pas à limiter l'augmentation des crédits totaux inscrits pour 2008 sur cette action, de 499,9 à 527,3 millions d'euros ?

Des fonds de concours évalués à 1,1 million d'euros sont prévus sur cette action.

Cette action est notamment chargée de la collecte des produits non fiscaux de l'État. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) du ministère chargé de l'Intérieur et du ministère chargé de l'Agriculture et de la pêche ont expérimenté en 2006 le rôle d'interlocuteur comptable privilégié de leur

ministère. Cette liaison ordonnateur/comptable, en améliorant la fluidité des échanges, raccourcit les délais d'émissions des titres et assure leur qualité juridique. Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels prennent en charge et contrôlent les titres dont le recouvrement est confié aux services du trésorier-payeur général du domicile du débiteur. Ce dispositif sera étendu en 2008 à tous les CBCM.

Si la collecte des produits des jeux ne pose pas de problème dans le cadre juridique actuel (Française des jeux, PMU, casinos, etc.), le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires souffre de déficiences graves ⁽¹⁾. Pour y remédier, quatre axes vont être explorés :

1) la dématérialisation des relevés de contravention sera expérimentée dans plusieurs villes ⁽²⁾ et par 3 000 agents verbalisateurs ;

2) de nouveaux modes de paiement : carte bancaire sur Internet et par téléphone, timbre électronique chez les buralistes et en trésorerie ;

3) une amélioration du traitement des contestations passant par une meilleure information des services chargés de celui-ci ;

4) une plus grande spécialisation des trésoreries. À l'instar de la trésorerie de Nantes spécialisée dans le traitement des amendes du contrôle automatisé (« radars »), il est projeté de créer une trésorerie spécialisée dans les amendes SNCF à Bordeaux, une trésorerie spécialisée dans les amendes RATP et SNCF banlieue à Paris. Dès janvier 2008, une trésorerie à Toulouse sera compétente pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires des huit départements de la région Midi-Pyrénées.

Dans le cadre des prévisions de cette action, **1 400 ETPT** seront affectés au recouvrement des amendes. L'annexe *Évaluation des voies et moyens* au présent projet de loi de finances estime à 680 millions d'euros pour 2007 et pour 2008 le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ⁽³⁾, et à 950 millions pour 2008 (contre 860 millions en 2007) le produit des autres amendes et condamnations pécuniaires. Le produit des amendes des radars automatiques avoisinerait en 2007 450 millions d'euros. Un item *Taux d'intervention sur les recettes des amendes et des condamnations pécuniaires* pourrait être ajouté à l'indicateur 4.1 *Taux d'intervention sur les recettes* afin de mesurer les progrès réalisés dans la gestion de la collecte de ces produits.

(1) Cf le rapport d'information du Sénat n° 381 présenté par M. Bernard Angers en date du 11 juillet 2007.

(2) Deux ou trois arrondissements de Paris, Meaux, Suresnes, Angers et Boulogne Billancourt.

(3) Les produits des amendes des radars automatiques ne sont pas inclus dans ces montants car ils sont affectés au compte d'affectation spéciale Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route et à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France.

La gestion des dépenses de l'État ⁽¹⁾ va bénéficier certes de l'amélioration des relations ordonnateur/comptable CBCM. Mais les applications de gestion de la dépense de l'État, adaptées dans le cadre du programme Palier-LOLF ⁽²⁾ ne devraient connaître que des modifications marginales en 2008, par exemple sur l'ergonomie de l'application NDL. La première priorité reste le développement et le déploiement de l'infocentre INDIA-LOLF. Sa réalisation présente cependant une réelle complexité par la diversité des applications qui l'alimentent.

Toutefois, l'amélioration de la gestion de la dépense de l'État et le suivi de la comptabilité de l'État en mode LOLF ne seront effectifs qu'avec le déploiement de Chorus ⁽³⁾, projet cible du futur système d'information de l'État. Car le système informatique Palier-LOLF reste une solution transitoire. Dans l'immédiat, au sein des services déconcentrés, les moyens à la disposition des agents pour le suivi des dépenses font l'objet de critiques.

La modernisation de la gestion des dépenses de la paye a été confiée à l'Opérateur national de Paye (ONP) ⁽⁴⁾ créé en mai 2007 et chargé de la conception d'un nouveau système d'information compatible avec des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) ministériels enfin harmonisés.

- La transplantation du service France Domaine de la direction générale des Impôts à la direction générale de la Comptabilité publique.

Le transfert de France Domaine s'est déroulé dans de bonnes conditions ; cependant, l'acquisition d'un plus grand professionnalisme et d'un plus grand dynamisme dans la gestion du patrimoine immobilier de l'État semble nécessiter encore des efforts ⁽⁵⁾.

- Sur le plan des ressources humaines

À l'issue d'une année de concertation, un protocole fixant les règles de gestion des personnels de France Domaine a été élaboré par la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique. Ce protocole a été diffusé à chacun des agents concernés (1 900).

Un dispositif d'accompagnement des agents est prévu pour une durée de trois ans. Un droit d'option est ouvert permettant aux agents de se maintenir au sein de la direction générale des Impôts ou d'intégrer un grade de la direction générale de la Comptabilité publique. Dans ce cas, des garanties individuelles sont assurées : maintien en résidence pendant au moins cinq ans, maintien du niveau

(1) Toutes dépenses à l'exclusion des pensions suivies par l'action 06 : Gestion des pensions.

(2) Ex. Palier 2006.

(3) Palier LOLF, le progiciel ACCORD LOLF, le système cible Chorus sont pris en charge par le programme Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat (n°221) qui fait également partie de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

(4) Suivi dans le cadre du même programme que pour le système informatique Palier LOLF

(5) Cet aspect est développé dans le cadre du rapport spécial de M. Yves DENIAUD, document AN n°276, annexe n° 48, relatif au compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

global de rémunération, déroulement de carrière comparable à celle qui aurait pu être obtenue à la direction générale des Impôts. Au 1^{er} septembre 2007, 242 agents avaient fait le choix d'opter pour la direction générale de la Comptabilité publique. Avec l'annonce de la fusion des deux directions, tous ces efforts pourraient être considérés comme vains alors que la justification de ce transfert n'a jamais été convaincante.

Une cellule d'assistance et de conseil a été mise en place dans chaque département permettant à tout agent, pour son cas particulier, de connaître ses perspectives de reclassement au sein de la direction générale de la Comptabilité publique avec une simulation financière.

Ce dispositif s'est accompagné d'un vaste plan de formation et de communication.

Il est, en principe, désormais fait appel à des professionnels de l'immobilier, même si la pratique est encore très en deçà des projets annoncés :

– pour la réalisation de prestations d'assistance et de conseil à la cession d'immeubles domaniaux quatre conseillers, à l'issue d'un marché public, ont été sélectionnés ;

– une convention de partenariat avec l'ordre des experts comptables a été signée pour aider les trésoreries générales ;

– le recours à des notaires privés est expérimenté, notamment à Paris, pour la rédaction des actes authentiques ;

– des évaluations d'immeubles domaniaux ont été confiées à professionnels privés ;

– une méthode permettant de déterminer la valeur vénale et/ou locative d'un immeuble selon une approche financière a été diffusée dans le réseau ;

– une étude sur les normes de performance immobilière du secteur privé applicables à l'immobilier de l'État a été élaborée avec des cabinets de conseil et diffusée aux directeurs immobiliers des administrations centrales ;

– des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ont été élaborés pour la région parisienne avec l'aide de conseils privés.

- Sur le plan organisationnel

L'administration centrale de France Domaine a été organisée en deux entités :

– une mission chargée de la dynamisation de la politique immobilière, la mise en place des loyers budgétaires, le suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ;

– un bureau chargé des opérations domaniales (pôles législatif, réglementaire, contentieux, pilotage et assistance au réseau).

Les activités domaniales de niveau départemental sont rattachées au trésorier-payeur général. Les brigades chargées des évaluations pour le compte des départements sont maintenues en tant que structures régionales. Les pôles supra-départementaux de gestion des patrimoines privés sont confortés dans leurs compétences spécialisées. La direction nationale des Interventions domaniales (DNID) est maintenue.

Une nouvelle structure a été créée : le comptable spécialisé du domaine en charge du recouvrement des produits domaniaux.

Depuis 2004, les cessions gérées par France Domaine sont en forte augmentation. Elles se sont élevées à 798 millions d'euros en 2006 mais aucune tendance ni pour 2007, ni pour 2008 n'a été, à ce jour, portée à la connaissance de votre Rapporteur spécial.

Pour les années 2005 et 2006 le ministère de l'Économie, des finances et l'industrie a cédé 46 immeubles sur 268, soit 17,5 % des immeubles de l'État vendus pendant cette période. En terme de recettes la part de ce ministère est encore plus importante (23 %).

La gestion comptable et budgétaire des recettes de ces cessions est assurée par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Au 31 décembre 2006 la situation comptable de ce compte d'affectation spéciale était de 798,9 millions d'euros en recettes et 293,6 millions d'euros en dépenses.

Si l'une des missions du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est de contribuer au désendettement de l'État, l'autre est de suivre les dépenses immobilières contribuant à la modernisation des dépenses du parc immobilier de l'État.

Au sein de ce compte d'affectation spéciale chaque ministère dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP) ⁽¹⁾.

En 2006, la dotation du budget opérationnel de programme du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie se montait à 300,8 millions d'euros. Le principe est en effet que les ministères puissent disposer de 85 % du montant des cessions auxquels ils procèdent, le solde, 15 %, contribuant au désendettement de l'État.

France Domaine examine les dossiers de réemploi des produits de ces cessions. Les opérations validées concernent pour l'essentiel des acquisitions ou des réaménagements de locaux, voire des frais divers de réinstallation. La réalisation des hôtels de finances de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique est financée par cette voie. **Leur**

(1) Qui peut être alimenté au fur et à mesure des besoins ou de l'effectivité des encaissements des ventes.

coût n'apparaît donc pas directement dans les demandes de crédits des actions qui en bénéficient au sein du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Au 31 décembre 2006, les crédits disponibles sur le budget opérationnel de programme du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'établissaient à 122,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 206,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce même compte d'affectation spéciale perçoit les loyers budgétaires institués à titre expérimental par la loi de finances pour 2006 afin de responsabiliser et d'intéresser les administrations aux charges immobilières⁽¹⁾. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie est depuis 2006 un des principaux expérimentateurs, notamment dans le cadre du programme que nous examinons. En 2007, les loyers budgétaires ont été généralisés à tous les bureaux d'administration centrale, pour tous les ministères en région Île de France. Pour les programmes 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* (direction des personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel – DPAEP) et 156 (direction générale des Impôts et direction générale de la Comptabilité publique) de 9,7 millions d'euros en 2006 les loyers budgétaires s'élèveraient à 61,5 millions d'euros en 2007.

Compte tenu de ces éléments, la réponse selon laquelle « *il est à ce jour difficile de tirer un bilan de l'expérimentation* » est décevante. Des tendances pourraient au moins se dessiner, des observations émises par les responsables immobiliers sur la charge de cette gestion pourraient émerger.

F.– ACTION 06 : GESTION DES PENSIONS

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré un droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite obligeant l'État à fournir à ses agents, d'une part un relevé de situation individuelle (RSI) de l'ensemble de ses droits inter-régimes à partir de 35 ans ainsi, d'autre part, qu'une estimation individuelle globale (EIG) offrant aux agents une estimation du montant de leurs droits à pension.

Si la montée en charge de ce dispositif est progressive, la période 2007-2011 faisant l'objet de dispositions transitoires, le service des Pensions est au cœur de cette mission alors que parallèlement les dossiers de pensions de retraite sont en augmentation depuis 2006 (4,179 millions de dossiers).

(1) Les ministères sont invités à faire usage de leur autonomie de gestion pour gérer leurs immeubles et réaliser des économies de loyer. Ces économies devant, en principe, leur être automatiquement réattribuées, elles peuvent financées des dépenses de fonctionnement ou d'investissement d'une autre nature.

Après la mise en œuvre fin juin 2006 des recommandations d'une mission de ré-ingénierie portant sur la dématérialisation et l'industrialisation des échanges entre le service des Pensions et les centres régionaux de pensions (application GEIDE), les efforts fin 2006 et 2007 ont porté sur les procédures de liquidation et de concession en ciblant les contrôles ainsi que sur la simplification de la mise en paiement et du traitement des changements (adresse, décès, etc.) grâce à la mise en place de nouvelles interfaces de communication.

L'activité juridique (réglementaire et contentieuse) a été soutenue en 2007 ; le service des Pensions achevant la mise en place du compte d'affectation spéciale *Pensions* (CAS *Pensions*) dont il surveille les flux financiers importants ⁽¹⁾ en liaison avec la direction du Budget.

La mise en œuvre du droit à l'information retraite (CIR) a été la priorité de l'activité du service des Pensions. À fin juin 2007, 92 % des comptes individuels retraites des agents en activité (soit 2,3 millions) étaient ouverts et comportaient au moins un segment certifié de la carrière de l'agent, la difficulté tenant aux niveaux variables d'interopérabilité des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) des différents ministères.

Parallèlement, l'objectif de fin 2007 est d'assurer l'information des générations 1949 et 1957 (dont les dossiers se plient parfois difficilement à un calcul automatisé) par envoi systématique d'une documentation inter-régimes qui pourrait faire l'objet de demandes de rectification.

Il est ainsi prévu que deux générations par an soient traitées afin que puissent être fournis pour tout agent de l'État tant un CIR qu'une EIG à compter de 2012. À partir de 2008, le service des Pensions devra également être en mesure de répondre aux demandes des agents et de leur fournir un relevé de situation individuelle (RSI).

Un audit de modernisation en date de février 2007 s'est penché sur la préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État. Ce rapport signale les difficultés en amont du service des Pensions à l'établissement des CIR. Il attire l'attention sur les failles des procédures de validation des données, sur la finalité du CIR (opposabilité) ainsi que les modalités d'alimentation (SIRH ou par l'intermédiaire de la paye assurée par le Trésor public et via la DADS-U).

(1) Plus de 40 millions d'euros de pensions payées par les 27 centres régionaux de pensions à plus de 4 millions de personnes.

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

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	9	10	12	+ 2
A	118	129	131	+ 2
B	432	448	465	+ 17
C	561	544	511	- 33
Total	1 120	1 131	1 119	- 12

Si cette action voit son plafond d'emplois réduit, la diminution des effectifs ETPT touche le réseau de la direction générale de la Comptabilité publique, le personnel du service central des Pensions restant stable à 449 unités.

Les besoins en crédits de personnel pour 2008 sont estimés à 57,94 millions d'euros, soit une baisse infime par rapport à la demande 2007.

Les dépenses de fonctionnement de l'action *Gestion des pensions* connaissent une hausse sensible. Elles sont estimées à 10,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,7 en crédits de paiement contre respectivement 2,24 et 2,08 millions d'euros en 2007. Elles comprennent :

- pour le **service des Pensions** : 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,7 en crédits de paiement à la suite notamment d'un transfert de dépenses supportées en 2007 par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*. Toutefois, ce seul transfert ne justifie pas l'augmentation des dépenses de fonctionnement courant de ce service de plus de 55% ;

- les dépenses des 27 centres régionaux de pensions, incluses dans les dépenses dites indivises à l'exception des **dépenses d'affranchissement** qui sont estimées à 5 millions d'euros.

Des dépenses d'investissement uniquement en crédits de paiement apparaissent en 2008 pour 15 000 euros. Elles correspondent à des engagements de dépenses 2007 pour des acquisitions informatiques réalisées en 2007 qui ont pu être saisies à la suite de l'exercice de la fongibilité.

Cette action comprend des dépenses d'intervention qui augmentent d'environ 25 % pour atteindre 510 000 euros. Ces sommes seront versées au groupement d'intérêt public GIP « *Info retraite* » chargé depuis juin 2004 de coordonner la mise en place d'un service d'information sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires.

Toutefois, il est regrettable que le service des Pensions ne contrôle ni l'activité ni les dépenses de ce GIP « Info retraite » ⁽¹⁾.

(1) Comme l'indique une réponse au questionnaire budgétaire PLF 2008 sur le programme 156.

G.- ACTION 07 : GESTION FINANCIÈRE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

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

En 2008 cette action ne ferait plus appel qu'à 25 860 ETPT, mobilisés au sein de 2 900 trésoreries, dont 600 spécialisées dans le secteur public local. Pour l'exercice de ses missions en 2008, la demande de crédits de fonctionnement s'élève à 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette demande enregistre donc une diminution de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2007, sans plus de précision.

Les dépenses de personnel sont portées pour 2008 à 1,31 million d'euros contre 1,26 en LFI 2007, soit + 4,3 %. Si les effectifs totaux de cette action sont en légère réduction (- 0,7 %), l'augmentation considérable des cadres A+ est sans nul doute à l'origine d'un besoin de crédits de titre 2 supérieur à celui constaté sur les autres actions du programme. Après deux exercices assumés par un encadrement supérieur comptant un peu moins d'une quarantaine de personnes, **l'inscription de 708 cadres A+ pour 2007 suscite l'étonnement, allant jusqu'à suggérer la possibilité d'une erreur.**

Aucune information n'est, hélas, apportée par le projet annuel de performances, pas même pour évoquer une erreur d'appréciation antérieure portant sur le périmètre d'agents actifs sur cette action. Cette omission est d'autant plus regrettable que le projet annuel de performances est décrit comme « l'instrument privilégié de l'information et de la transparence vis-à-vis de la représentation nationale ⁽¹⁾ » !

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 07/08
A+	52	39	708	+ 669
A	4 495	4 540	4 262	- 278
B	9 239	9 360	9 805	+ 445
C	12 383	12 101	11 085	- 1 016
Total	26 169	26 040	25 860	-180

En deux ans, la catégorie C accuse une perte de 1 298 postes ETPT, mais les agents de la catégorie B voient leur nombre augmenter de 566 unités. On ne peut qu'espérer que ces agents de la catégorie C aient bénéficié d'une promotion interne.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire sur le PLF 2008.

L'esprit de partenariat anime cette action et constitue l'un des objectifs de ce programme : « *Renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local* ». Un indicateur de suivi de qualité comptable (5.3) lui est également réservé.

Ce partenariat entre comptable du Trésor et ordonnateur territorial est matérialisé par la signature d'une « convention de service comptable et financier » qui peut comporter des prestations spécifiques adaptées aux caractéristiques de la collectivité signataire. Leur nombre est en augmentation constante.

Outre le déploiement progressif à l'ensemble du territoire du système informatique Hélios, de la promotion de la dématérialisation des échanges, les axes de modernisation de cette action se portent sur la gestion des implantations des trésoreries et les procédures.

- Le Trésor public souhaite prendre en compte le développement des intercommunalités en adaptant le ressort de ses trésoreries à leur périmètre. Cela lui permet de restructurer des unités fragiles tout en maintenant, par chartes de services, un certain niveau de prestations en milieu rural. En milieu urbain, la spécialisation des trésoreries est favorisée.

- Les actions de dématérialisation sont suivies par une structure partenariale nationale depuis 2005 qui étudie et propose des projets de dématérialisation sous forme de conventions cadre à tous les acteurs locaux. Ils concernent la dématérialisation:

- des états de paye, des mandats de dépense et des titres de recettes ;
- des pièces justificatives d'aide sociale au département ;
- des délibérations et arrêtés, des pièces de passation et d'exécution de marchés publics, des pièces justificatives de dépenses et de recettes.

1 500 accords locaux de dématérialisation portant sur près de 70 millions de feuilles de papier ont été signés. Avec 110 000 collectivités et établissements publics locaux, la marge de progression est considérable.

- Le renforcement de la qualité des expertises délivrées aux collectivités territoriales est une priorité de la direction générale de la Comptabilité publique. Des besoins se font particulièrement sentir en matière d'analyse financière (reporting mensuel, mise à disposition d'outils spécifiques) et de conseil fiscal (veille et simulation en matière de fiscalité directe locale par exemple).

- Le secteur public local bénéficie également de restructurations ou réformes menées par la direction générale de la Comptabilité publique : du traitement automatisé par les centres d'encaissement des chèques et titres interbancaires, du développement des terminaux de paiement en trésorerie, de la simplification et du renforcement des procédures de recouvrement et de saisie, de l'instauration du contrôle hiérarchisé de la dépense, etc.

● Presque 8 % des agents de cette action sont affectés aux prestations d'expertise et d'appui au secteur public local. Lors de la précédente législature votre Rapporteur spécial avait été sensible aux observations critiques de la Cour des comptes. La réponse apportée à son questionnaire budgétaire parlementaire n'est pas totalement convaincante, même si la qualité de cette prestation, les « heures supplémentaires » effectuées par les comptables ne sont pas à mettre en doute.

H.- ACTION 08 : GESTION DES FONDS DÉPOSÉS

Elle assure une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle a développé son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS 2007/2008

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	5	3	16	+ 13
A	228	237	239	+ 2
B	528	562	531	- 31
C	724	689	644	- 45
Total	1 485	1 491	1 430	- 61

La demande de crédits pour les dépenses de personnel 2008 s'élève à 71,778 millions d'euros contre 72,58 millions en 2007 ; elle tient ainsi compte de la sensible réduction du nombre d'agents des catégories B et C. Par contre l'augmentation du nombre d'ETPT de catégorie A+ n'est pas justifiée et paraît difficilement compréhensible à votre Rapporteur spécial.

En 2008 cette action supportera pour la première fois des dépenses de fonctionnement estimées à 1 million d'euros pour couvrir les frais d'affranchissement de cette activité.

À fin 2006 le nombre des comptes de la clientèle Caisse des dépôts et consignations est en forte hausse tout comme le nombre de comptes Dépôts de Fonds au Trésor (DFT).

Les applications informatiques associées à l'activité DFT poursuivent leur modernisation en offrant de nouveaux services tels la consultation en ligne ou l'automatisation des virements. L'animation du réseau est également revitalisée ce qui permet d'enregistrer une légère augmentation de la satisfaction de la clientèle. Enfin, des objectifs quantitatifs et qualitatifs ont été assignés à cette activité.

L'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations s'exerce désormais dans le cadre d'une convention de partenariat en date du 15 juin 2006 qui redéfinit et complète les objectifs en matière de performance du réseau, de sécurité des dépôts et des transactions, de satisfaction de la clientèle, etc. Des indicateurs départementaux de qualité relatifs à cette activité seront intégrés en 2008 dans le bilan des budgets opérationnels du Trésor Public.

Plusieurs projets sont lancés. Il s'agit de renforcer la sécurité des fonds déposés, de moderniser par le recours à la scannérisation couplée à un logiciel le traitement des chèques et enfin de dynamiser l'offre de produits financiers.

Pour un observateur extérieur, cette activité semble réellement se moderniser et se mettre à jour des standards de la profession.

I.- ACTION 09 : SOUTIEN JONGLE ÉVASIVEMENT AVEC LE MILLIARD D'EUROS

Dans le chapitre réservé à la justification au premier euro (JPE) des demandes de crédits 2008, le projet annuel de performances 2008, à l'instar de celui pour 2007, consacre un long développement aux grands projets transversaux et aux crédits contractualisés. Malheureusement, l'exposition des dépenses correspondant à des dépenses transversales, hormis et encore pour les projets Copernic et Hélios, ne s'y trouve pas.

- Les ETPT de l'action *Soutien*

En 2008 l'action *Soutien* rassemblera 23 773 ETPT soit 813 agents ETPT « nets » de catégorie A de plus qu'en 2007. Alors que ses besoins avaient été estimés à 19 866 ETPT en 2006, le réalisé 2006 de cette action s'est élevé à 25 288 ETPT. **Un nouveau réajustement semble à l'œuvre pour 2008 : cette action aurait-elle un peu de mal à appréhender son propre contour ?**

De plus en plus d'agents participent-ils à des fonctions transversales (informatiques par exemple) et assurent-ils des prestations pour le compte des autres actions ? La répartition des effectifs dans les actions est-elle *a contrario* trop sélective ?

Si l'encadrement supérieur des directions des services fiscaux et des trésoreries est inclus dans cette action, comment se fait-il que les cadres A+ affichent une diminution de 164 EPTP ?

Le projet annuel de performances nous précise uniquement que 17 931 ETPT relèvent de la direction générale des Impôts contre 5 842 de la direction générale de la Comptabilité publique.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	1 414	1 430	1 266	- 164
A	8 158	6 773	8 150	+ 1 377
B	6 001	6 106	5 825	- 281
C	9 715	8 651	8 532	- 119
Total	25 288	22 960	23 773	+ 813

Cette action est divisée en deux sous-actions distinctes, l'une *Soutien Copernic*, l'autre *Soutien autre que Copernic*.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien Copernic				
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	23	21	24	+3
A	265	266	274	+ 8
B	20	23	22	- 1
C	40	40	34	- 6
Total	348	350	354	+4

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien autre que Copernic				
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	Variation 2007/08
A+	1 391	1 409	1 242	- 167
A	7 893	6 507	7 876	+ 1 369
B	5 981	6 083	5 803	- 280
C	9 675	8 611	8 498	- 113
Total	24 940	22 610	23 419	+ 809

On constate qu'au sein de ces deux sous-actions, les catégories B et C sont en diminution nette. Compte tenu des avancées dans le développement du système d'information Copernic, il était envisageable que les équipes de cadres se stabilisent.

Les crédits de personnel demandés pour l'action *Soutien* en 2008 s'élèvent à 1,43 milliard d'euros contre 1,44 milliard en 2007. **Ils sont donc de manière infinitésimale inférieurs à la demande 2007 bien que les effectifs augmentent de 813 unités dominées par les cadres.**

- Les autres demandes de crédits de la sous-action *Soutien Copernic*

RÉPARTITION DES DEMANDES DE CRÉDITS POUR 2008, AUTRES QUE DE TITRE 2

(en euros)

	LFI 2007		PAP 2008	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	4 967 294	4 967 294	5 000 000	5 000 000
Dépenses d'investissement	53 452 919	128 652 919	12 000 000	72 710 000
Dépenses d'intervention	0	0	0	0
Total	58 420 213	133 620 213	17 000 000	77 710 000

Les dépenses de fonctionnement de la sous-action *Soutien Copernic* sont globalement stables. Elles correspondent aux besoins de fonctionnement du SNC Copernic : les loyers, est-il précisé, alors que la maintenance des applications devenues opérationnelles est clairement exclue. Le coût total de fonctionnement du SNC Copernic hors immobilier s'est élevé en 2006 à environ 240 000 euros.

Toutefois, il a été surprenant de découvrir dans le budget opérationnel de programme (BOP) de la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* (ancien intitulé) ⁽¹⁾ suivi par votre Rapporteur spécial lors de la précédente législature l'existence d'une unité opérationnelle (l'UO 5 B) en liaison avec cette sous-action. Cette unité opérationnelle devait en effet en 2006 « gérer pour le compte de la direction générale des Impôts et la direction générale de la Comptabilité publique, les locaux occupés par les services Copernic et Hélios » pour plus de 5,7 millions d'euros (loyers et charges). **On peut donc en déduire que quelques dépenses liées à Copernic et Hélios sont supportées par au moins un autre programme, ce qui ne paraît guère orthodoxe**, sauf bien sûr à manipuler le « tableau de déversement ».

Les dépenses d'investissement relatives aux développements Copernic sont en diminution en liaison avec l'avancement du projet. En 2008 les autorisations d'engagement s'élèvent à 12 millions d'euros, les tranches fonctionnelles à engager juridiquement étant en réduction. Les besoins en crédits de paiement diminuent presque de moitié (72,71 millions d'euros) ⁽²⁾.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire sur le PLF 2008.

(2) Mais il pourrait s'agir d'une impression compte tenu de l'importance des reports de crédits de paiement prévus de 2007 à 2008.

- Les demandes de crédits de la sous-action *Soutien autre que Copernic* ou *qui veut chercher un milliard* ?

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

	LFI 2007		PAP 2008	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	1 166 222 041	1 002 798 336	1 341 890 807	1 109 770 807
Dépenses d'investissement	181 337 353	153 290 698	191 513 300	185 043 300
Dépenses d'intervention	79 477	79 477	0	0
Total	1 347 638 871	1 156 089 034	1 533 404 107	1 294 814 107

On a pu constater *supra* que cette sous-action enregistrait une augmentation de la demande de crédits de fonctionnement en autorisation d'engagement de 15 % et en crédit de paiement de 10,7 %.

Les dépenses indivises restent articulées autour des quatre thèmes suivants :

- les frais de structure ;
- les dépenses liées à l'accomplissement des missions (en distinguant des frais de maintenances informatiques d'autres dépenses) ;
- les moyens de fonctionnement ;
- les dépenses diverses dont les études ou honoraires ou quelques frais liés à une action sociale.

Mais l'imprécision apportée à ces demandes de crédits est telle qu'il a été impossible de compléter le tableau dressé lors de la précédente législature par votre Rapporteur spécial alors qu'à peine 70 % des demandes de crédits avaient pu être identifiées.

**ESSAI DE RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
DE LA SOUS-ACTION SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC**

(en millions d'euros)

	PAP 2007		PAP 2008	
	Total AE	Total CP	Total AE	Total CP
Dépenses de fonctionnement indivises dont :	1.172,82	1.009,39	?	?
1. Frais de structure dont:	?	?
Loyers budgétaires	10,52 <i>ou 61,5 ?</i>	10,52 <i>ou 61,5 ?</i>	123,03	123,03
2. Accomplissement des missions			?	?
Coexistence des applications existantes et briques Copernic	81,40	81,40	?	?
Autres dépenses relatives aux missions	527,77	454,22	75,6 DGI uniquement	75,5 DGI uniquement
3. Moyens de fonctionnement (11%)	129,00	111,00	?	?
4. Dépenses diverses dont			?	?
a) Diverses études (3%)	35,19	30,28	?	?
b) Autres dépenses (restaurants, accès handicapés)	5,93	5,93	?	?
Total identifiés	789,81	693,35	?	?

Votre Rapporteur spécial est amené à observer, parce qu'il dresse ce tableau, que la ligne des loyers budgétaires affiche une très importante augmentation, en apparence d'environ 113 millions d'euros. Mais la comparaison n'est pas aussi convaincante dès lors que dans les réponses au questionnaire budgétaire sur le PLF 2008, les loyers budgétaires pour 2007 de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique s'élevaient à un peu plus de 61,5 millions d'euros⁽¹⁾.

Cette opacité provient peut-être des biais introduits par les contrats pluriannuels de performance de la direction générale des Impôts comme de la direction générale de la Comptabilité publique qui interfère dans l'approche de ce programme. En effet, le projet annuel de performance se contente d'indiquer, par exemple, que les dépenses utiles à l'accomplissement des missions correspondent à 39 % des dépenses indivises de la direction générale des Impôts et à 44 % de celles de la direction générale de la Comptabilité publique. Mais votre Rapporteur spécial n'a pas à se plonger pour examiner un projet de loi de finances dans le détail des contrats pluriannuels de performance de directions administratives qui n'ont pas de valeur juridique, si tant est que ces informations puissent y être trouvées.

(1) La direction du Personnel et de l'adaptation à l'environnement professionnel ne compte que pour quelques centaines de milliers d'euros.

Il est nécessaire que la présentation du volet le plus important du programme en matière de dépenses de fonctionnement soit améliorée et ne se contente pas d'allusions évasives. Les sommes engagées dépassent le milliard d'euros !

• Les dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*

D'un montant total de 191,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et 185,04 millions d'euros en crédits de paiement.

On distingue :

– les dépenses d'investissement informatique (en autorisations d'engagement 77,8 millions d'euros et 80,3 millions en crédits de paiement conjointement pour la direction générale des Impôts et pour la direction générale de la Comptabilité publique) ;

– les dépenses d'investissement immobilier (en autorisations d'engagement 95,3 millions d'euros et 85,6 millions en crédits de paiement conjointement pour la direction générale des Impôts et pour la direction générale de la Comptabilité publique). Rappelons que la politique de cession immobilière du ministère permet de financer une part « importante » du programme des hôtels de finances par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier. Les données, dans ce domaine, sont également entourées d'une discrète brume.

Les dépenses d'investissement relatives à la poursuite du développement du système informatique Hélios de la direction générale de la Comptabilité publique, ont été présentées *supra* dans ce rapport spécial.

J.– DES REPORTS DE CRÉDITS DÉROGATOIRES ET DES REPORTS DE PAIEMENT RAISONNABLES.

Le programme 156 a bénéficié au cours de l'exercice 2007 de reports de crédits de 256 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 179 millions d'euros en crédits de paiement. **Le programme 156 a donc bénéficié de reports de crédits dérogatoires importants en autorisations d'engagements (208 millions d'euros) et en crédits de paiement (134 millions d'euros).** Une semblable demande est faite dans l'article 38 du projet de loi de finances pour 2008.

817 millions d'euros d'engagements juridiques saisis antérieurement n'avaient pas fait l'objet de règlement au 31 décembre 2006.

Les crédits de paiement demandés pour 2008 intègrent pour moins de 5 % des crédits de paiement qui financeront des dépenses sur des engagements antérieurs (317,8 millions d'euros).

La comptabilité du programme à la fin de l'exercice 2008 devrait constater que les engagements antérieurs non couverts au 31 décembre 2006 et les engagements saisis au cours de l'année 2008 feraient probablement l'objet d'un règlement dégressif sur les années suivantes.

À fin 2008, les engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement s'élèveraient à plus de 573 millions d'euros. Ils seront donc moins importants que le solde à fin 2006. Mais le besoin en crédits de paiement pour couvrir des engagements antérieurs sera légèrement plus élevé dans la loi de finances pour 2009 que dans la présente loi de finances (325 millions contre 317 millions).

En soustrayant aux 817 millions d'euros d'engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement à fin 2006, les 573,5 millions estimés à fin 2008, on peut déduire que 244 millions d'engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement ont été saisis en 2007 et/ou le seront en 2008.

Bien que les retards dans la réalisation des investissements informatiques soient importants, la situation financière du programme 146 paraît globalement saine.

Les frais de fonctionnement étant la source principale des augmentations sur le programme 156, on peut penser que des marchés publics à tranche ferme et les baux vont entraîner une augmentation du volume des paiements. Ce qui serait intéressant sur ce présent programme serait de constater une réduction des autorisations d'engagements comparée aux crédits de paiement puisque les engagements juridiques mentionnés concernent par exemple des baux de 6 à 12 ans.

V.- LES AIGUILLES DES INDICATEURS S'ARRÊTENT SUR 2008

A.- LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL PERD TOUTE VISIBILITÉ APRÈS 2008 SAUF L'ACTION GESTION DES PENSIONS.

Alors que ce programme, comme le relevait la Cour des comptes, présente la caractéristique de regrouper des directions engagées depuis plusieurs années dans une démarche de performance, il est frappant de constater que les indicateurs de sept des huit objectifs ont, en quelque sorte, les aiguilles arrêtées sur l'exercice 2008.

Seul le huitième objectif *optimiser par l'accélération des délais de traitement la qualité du service rendu aux agents en matière de pension* se projette jusqu'en 2010.

Or, les projets annuels de performances 2008 de bien d'autres missions de la loi de finances savent se projeter dans l'avenir, parfois jusqu'en 2012.

Par bonheur, les prévisions 2008 du programme 156 correspondent aux cibles fixées pour 2008, voire affichent une estimation légèrement supérieure à leur cible ⁽¹⁾.

Pourtant, ces différents objectifs ne perdront pas tous leur pertinence au-delà de 2008, que cela soit des indicateurs de productivité globale, communs à la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique ou des indicateurs mesurant le civisme fiscal. Les desseins que poursuit cette mission, quelle que soit la forme de l'organisation administrative qui les met en œuvre, demeurent dans leur intégralité.

Le secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ne se projette ⁽²⁾ plus, non plus, dans ses fonctions de responsable du présent programme. Pourtant sa nomination avait l'avantage de dissocier la structure du budget de l'approche issue des structures administratives.

Plusieurs hypothèses sont permises :

– les instruments de performance que sont les contrats pluri-annuels de performance des directions figent l'approche de la performance intrinsèque au programme 156 et plus aucune mesure n'est possible ;

– la perspective de la fusion (dont les options commencent à être approfondies et analysées) paralyse paradoxalement l'effort de projection ;

– la crainte d'une dégradation dans un premier temps des indicateurs, comme l'a souligné le référé de la Cour des comptes sur le rapprochement des centres des impôts et des recettes des impôts ;

– la faible marge de pilotage du responsable du programme révélée par le terme (2008) des contrats pluriannuels de performances de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique dans la perspective d'une fusion de ces deux entités ;

– une sensation de vertige devant le saut vers l'inconnu entraîné par la mise en place progressive de Copernic qui bouleverse les méthodes et l'organisation du travail ;

– l'absence d'un « indicateur de grande réforme » suggérée par la Cour des comptes ⁽³⁾, qui mesurerait l'impact propre de chaque réforme d'ampleur, etc.

(1) A l'exclusion par exemple de l'item « Coût de gestion des dépenses du secteur public local » de l'indicateur 4.2 « Taux d'intervention sur les dépenses » dont les prévisions 2008 sont inférieures à la cible 2008.

(2) Réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur spécial.

(3) « Résultats et gestion budgétaire de l'État » - exercice 2006 – mai 2007 page 122

B.- UNE PRÉSENTATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME 156 TOUJOURS AUSSI PEU ARGUMENTÉE.

La présentation des objectifs du présent projet annuel de performances se contente d'une sommaire opération copier/coller. Il arrive que les modifications apportées à la construction méthodologique des indicateurs ne soient pas rappelées.

Jamais les moyens mis en œuvre pour contribuer à la réalisation des objectifs ne sont évoqués. La délivrance gratuite d'un certificat électronique professionnel, par exemple, pourrait accélérer le développement des procédures dématérialisées (**indicateur 2.2** – 1^{er} item). Jamais la détermination des cibles n'est expliquée.

Les indicateurs **2.1** (*Part des impôts acquittés spontanément à la direction générale des Impôts*) et **2.2** (*Part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'impôts sur le revenu*) paraissent naturels à une administration efficace. Doivent *seulement* être maintenus la mobilisation des services et des réseaux, le développement de leviers adaptés (relance systématique, nouvelle organisation des poursuites, moyens électroniques et services, etc.).

Ainsi, la mobilisation des agents, indispensable à la consolidation des résultats du programme « Pour vous faciliter l'impôt » (**indicateur 2.1**) est encouragée par la « Mission Commune Accueil » de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique et par la mise en place d'assistance téléphonique aux entreprises en matière de téléprocédures.

La prévision 2007, pourtant présentée comme actualisée, du nombre de télé-déclarants IR reste fixée à 8,5 millions alors qu'il a été indiqué dans la presse courant juin que ce nombre serait plutôt de l'ordre des **7,4 millions** (**indicateur 2.2** – 2^{ème} item). Pour 2008, 2,6 millions de nouveaux télé-déclarants doivent être conquis et non 1,5 million.

La dématérialisation des paiements de la taxe d'habitation et de la taxe foncière des particuliers ⁽¹⁾ (**indicateur 2.2** - 3^{ème} item) dispose encore de marge de progression.

La faiblesse du « pourcentage des contrôles fiscaux réprimant les fraudes les plus graves » (**indicateur 3.1**), régulièrement dénoncée par votre Rapporteur spécial, serait à comprendre dans une stratégie globale qui « cherche également à consolider le civisme fiscal » (sic) ⁽²⁾. N'y figurent que les opérations à caractère répressif dont les pénalités sont supérieures à 7 500 euros et représentent plus de 30 % des droits nets appelés.

(1) Paiement en ligne, mensualisation et prélèvement à l'échéance pour l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et la taxe foncière

(2) Réponse au questionnaire budgétaire sur le PLF 2008 de votre Rapporteur spécial.

Depuis 2005 sont peu à peu généralisés des pôles de recouvrement départementaux au sein de la direction générale des Impôts alors que la direction générale de la Comptabilité publique expérimente dans le Loir et Cher la mise place d'un unique poste comptable spécialisé dans le recouvrement de l'impôt. Ces mesures sont destinées à améliorer les performances de l'**indicateur 3.2** portant sur le recouvrement en droits et pénalités des créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2.

Même si les précisions méthodologiques incluent encore les condamnations pécuniaires, l'**indicateur 3.3** semble restreint pour 2008 au taux de paiement volontaire des amendes. Ce qui permet d'afficher une prévision 2008 à 77 % contre 40 % dans le projet annuel de performances 2007. Compte tenu des actions et des expérimentations envisagées en 2008 la cible aurait pu être projetée au moins jusqu'en 2010. Une saisie informatique dès la verbalisation relayée électroniquement vers les services administratifs ainsi que la généralisation de nouveaux moyens de paiement (buralistes et trésoreries), une amélioration du traitement des contestations ainsi que la création de trésoreries spécialisées (à l'instar de la trésorerie créée à Rennes pour les amendes de contrôle automatisé -radars) devait considérablement améliorer le recouvrement de ces amendes.

Toutefois, il a été précisé à votre Rapporteur spécial qu'« une meilleure efficacité du recouvrement contentieux peut, paradoxalement se traduire par une dégradation du taux [correspondant] ». Certes, mais *a contrario* l'indicateur qui mesure le niveau spontané de règlement des amendes et des condamnations pécuniaires ne s'en trouverait-il pas amélioré ?

La révision 2008 de l'**indicateur 4.2 coûts de gestion des dépenses du secteur local** serait justifiée par l'actualisation du point de la fonction publique et de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.

L'amélioration des **indicateurs 5.1 et 5.2** relatifs à la qualité de la comptabilité de l'État a été soutenue par les obligations imposées par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. En effet la procédure de certification des comptes par la Cour des comptes a obligé les services de la direction générale de la Comptabilité publique à accélérer la régularisation des erreurs de saisie comptable. De même, une démarche de fiabilisation des processus comptables était indispensable à l'obtention de la certification des comptes. Une structure a été créée à cet effet au sein de la direction générale de la Comptabilité publique, la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC).

Il est difficile pour votre Rapporteur spécial d'apprécier la valeur des douze unités gagnées depuis 2005 dans la mesure de l'indice agrégé de suivi qualitatifs des comptes locaux (**indicateur 5.3**). 45 items agrégés selon une méthode statistique (le *scoring*) relatifs à quatre domaines comptables le composent. Les leviers seraient :

- une simplification du cadre réglementaire ;
- le développement de plans d’amélioration de qualité des comptes locaux (démarche volontariste) ;
- le renforcement du partenariat entre les ordonnateurs territoriaux et les comptables du Trésor.

Il s’agit là du cœur de métier de la direction générale de la Comptabilité publique.

La réduction des délais de paiement des dépenses publiques (celles de l’État et du secteur local) constitue l’**objectif n° 6**. Après les mauvais résultats 2006 et les tensions sur le déploiement du programme informatique Hélios, votre Rapporteur spécial aurait apprécié être rassuré par une réponse à son questionnaire.

Au titre de son mandat local, votre Rapporteur spécial souhaite que les indicateurs de l’**objectif n° 7** (*Renforcer la qualité du service partenarial rendu au service public local*) se traduisent par de concrètes améliorations et ne soient pas justifiés par l’argument de l’absence de coïncidence entre la signature des CSCF et la réalisation des actions qui y sont inscrites.

VI.- REGARD SUR LES STRUCTURES

La démarche de modernisation de l'administration fiscale s'accompagne d'une restructuration et d'une évolution de la répartition des services sur le territoire national. **La rationalisation des méthodes de travail (informatique et procédures), la réduction des effectifs combinée au concept de point d'entrée unique fait émerger de nouvelles structures spécialisées à côté des structures polyvalentes modifiant peu à peu le schéma organisationnel des services de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique.** Il y a ainsi les traitements de masse et des traitements plus « pointus ».

Avant l'opération de fusion de deux grandes directions du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, votre Rapporteur spécial souhaite dresser un « état des lieux » à partir des éléments qu'on a bien voulu lui adresser ou qu'il a collectés.

A.- L'ARCHITECTURE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ÉVOLUE PEU À PEU.

Le nombre de trésoreries générales spécialisées s'est réduit à 3 contre 5 en 2004. En effet, le réseau comptable parisien a été restructuré à la suite du transfert d'assignation des dépenses centrales vers les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Par décret n°2006-1703 du 23 décembre 2006, il a été mis fin à compter du 1^{er} janvier 2007 à la Paierie générale du Trésor et à l'Agence comptable centrale du Trésor, leurs activités étant transférées à la Recette générale des finances.

Les pôles internes d'expertise qui viennent en soutien du réseau sont maintenant au nombre de 14. Les derniers créés sont : le pôle moyen de paiement du secteur public local à Paris, le pôle d'assistance en matière de contrôle de la redevance à Toulouse, un pôle national de gestion des ressources humaines dans la même ville et deux pôles interrégionaux d'apurement administratif à Rennes et à Toulouse.

Au niveau déconcentré, le nombre des trésoreries générales reste inchangé (104). Les recettes des finances sont passées de 31 à 26. Les trésoreries sont passées de 3 311 à 3 175 ; 136 établissements ont donc été fermés. On rappellera que 2 887 trésoreries assurent la gestion financière du secteur public local parmi lesquelles 597 assurent exclusivement cette gestion.

Il y a 18 trésoreries à l'étranger.

D'autres structures sont en expansion :

La trésorerie de Nantes spécialisée dans le traitement des amendes du contrôle automatisé (« radars »), 3 centres d'encaissement à Lille, Rennes, Créteil, 4 centres prélèvement service à Lyon, Lille, Strasbourg et Montpellier, ainsi que le centre amendes services à Toulouse. La gestion nationale des concours de la direction générale de la Comptabilité publique est réalisée à Lille.

Rappelons que la création d'une trésorerie spécialisée dans les amendes SNCF à Bordeaux, d'une trésorerie spécialisée dans les amendes RATP et SNCF banlieue à Paris est à l'étude. Dès janvier 2008 une trésorerie à Toulouse sera compétente pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires des huit départements de la région Midi-Pyrénées.

Votre Rapporteur spécial ne dispose malheureusement pas d'éléments relatifs à la présence des trésoreries en milieu rural. La Cour des comptes, dans un référé datant de début 2006, constatait le maintien de trop nombreux postes comptables de petite taille allant à l'encontre d'une amélioration de la qualité pour faire face à la complexité accrue des services à rendre. La Cour plaidait pour que les efforts de rationalisation soient accentués.

STRUCTURES DE LA DGCP AU 1^{ER} JANVIER 2007

ÉCHELON NATIONAL	Direction générale de la Comptabilité publique (administration centrale). École nationale du Trésor public : 3 établissements (Noisiel, Lyon, Noisy-le-Grand) et le centre national de documentation du Trésor public. 3 trésoreries générales spécialisées : trésorerie générale pour l'Étranger, trésorerie générale pour les créances spécialisées du Trésor, trésorerie générale de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. 14 pôles internes de soutien au réseau du Trésor Public (Besançon, Bordeaux, Châtelleraut, Lyon (2), Metz, Montpellier, Poitiers, Rennes (2), Rouen, Noisy le Grand, Paris et Toulouse (3)).
ÉCHELON DÉPARTEMENTAL	104 trésoreries générales (TG) qui animent et coordonnent les services du Trésor public du département. Au niveau régional, elles exercent des fonctions spécifiques. 26 recettes de finances territoriales (structures infra départementales animant et soutenant les trésoreries en matière de recouvrement contentieux, de conseil au secteur public local, d'action économique et financière et de gestion). 3.175 trésoreries souvent implantées au chef-lieu de canton et selon les enjeux et le volume d'activité se divisant en trésorerie principale, recette-perception et perception dont 597 exclusivement gestion du secteur local.
COMPÉTENCE NATIONALE, INTERRÉGIONALE, INTERDÉPARTEMENTALE, DIVERSE	10 centres spécialisés (encaissement, prélèvement, amendes, concours) – 31 départements informatiques

Source : Rapport annuel de performances 2006 de la DGCP.

Votre Rapporteur spécial reste cependant attentif aux préoccupations du mouvement de Guéret (Creuse) de 2005 qui protestait contre la disparition des services publics en milieu rural.

B.– L'ARCHITECTURE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS :

La direction générale des Impôts est, outre les services centraux, organisée en services à compétence nationale (SNC) et en services territoriaux, lesquels s'orientent vers le concept de point unique d'entrée pour l'essentiel des démarches des usagers.

Les services à compétence nationale les plus connus sont la direction des Grandes entreprises, la direction des Vérifications nationales et internationales, la direction nationale d'Enquêtes fiscales et la direction nationale des Vérifications de situations fiscales.

Des services à compétence nationale assurent aussi des missions de soutien interne (documentation du cadastre, centres informatiques et résidents étrangers).

Les services territoriaux comprennent :

- les directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) ;
- les directions des services fiscaux (DSF) composées elle-même de :
 - * services à compétence départementale (services des impôts des entreprises centralisateurs, inspection principale de direction, brigades de vérification, brigade de contrôle et de recherche) ;
 - * services à compétence locale (centres des impôts/services des impôts des entreprises, centres des impôts fonciers et bureaux antennes, conservation des hypothèques).

La région Île de France dispose d'une direction spécialisée des impôts.

Au sein de ces structures **des pôles de compétence professionnalisent des missions à forte technicité**. À fin 2006, la direction générale des Impôts comptait 152 pôles enregistrement, 89 pôles recouvrement et 183 pôles inspection de contrôle et d'expertise.

Alors que les trois centres d'appel téléphoniques (CIS) sont en quelque sorte « dématérialisés », à fin 2007 130 hôtels de finances offrent un accueil unique et commun pour les contribuables.

Outre la poursuite de la création des hôtels de finances en 2008, 15 directions des services fiscaux seront concernées par des fusions intéressant 40 centres des impôts (CDI) et 32 services des impôts aux entreprises (SIE).

Il semble que les hôtels des impôts ne sont pas encore des structures organisationnelles mais des sortes de « maisons communes » sur un plan immobilier.

C.– L'ARCHITECTURE PROMISE : DEUX MODÈLES TYPES

Alors que l'on assiste actuellement à une refonte discutée de la carte judiciaire, votre Rapporteur spécial s'attachera à surveiller la refonte de la carte fiscale et financière de l'État.

La nouvelle administration fiscale unifiée serait organisée selon le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique en fonction des deux cas de figures suivants :

– des services unifiés des impôts des particuliers seront créés dans les villes qui disposent à la fois de centres des impôts et de trésoreries ;

– les 2 000 communes (rurales ou de montagne) ne comptant que des trésoreries conserveraient un accueil fiscal unique qui serait même renforcé. Cet engagement a été pris auprès du Président de l'Association des Maires de France.

VII.– LA FUSION DGI DGCP : ÉVITER LES ERREMENTS AMÉRICAINS

Le 4 octobre 2007, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique a annoncé qu'il retenait l'option de la fusion totale de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique.

Cette fusion permettrait de répondre à quatre objectifs prioritaires :

- 1) mieux répondre aux attentes des usagers ;
- 2) mieux répondre aux besoins des élus locaux ;
- 3) améliorer la performance et l'efficacité des services de l'État ;
- 4) améliorer les perspectives professionnelles des agents.

Le ministre souhaite mener cette fusion «avec méthode» en respectant les principes de progressivité, d'équilibre et de dialogue. Deux filières professionnelles devraient être créées pour représenter la réalité et la spécificité des deux métiers rapprochés.

Votre Rapporteur spécial voudrait inviter à la prudence le ministre et les personnes chargées ⁽¹⁾ de cette fusion en rappelant les risques de déviances d'une administration fiscale tournée en priorité vers l'utilisateur. Ces risques ont été identifiés par la direction générale des Impôts, elle-même.

(1) Notamment le coordinateur de la réforme.

Le numéro 337 du mensuel interne de la direction générale des Impôts « La lettre » de janvier 2005 recueillait les témoignages des attachés fiscaux en poste à l'étranger sur les administrations fiscales de leur pays d'affectation (Grande Bretagne, Espagne, Allemagne, Italie, Belgique, Pays Bas et États-Unis).

L'*Internal Revenue Service* (IRS) axé sur le service à l'utilisateur constatait en 2005 le **recul sensible du civisme fiscal** : 20 % des contribuables trouvant normal de tricher sur leurs impôts contre 11 % en 1998. L'administration fiscale américaine **s'engageait donc à nouveau dans l'action coercitive**, après avoir laissé le contrôle et le recouvrement forcé se dégrader, leurs effectifs ayant été réduits de plus d'un quart en six ans. Le nombre des vérifications s'était effondré et les dettes fiscales impayées.

L'ambition du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et du ministère de l'Économie des finances et de l'emploi confiée au secrétariat général commun est de parvenir à la création d'une nouvelle direction dès le printemps 2008 avec à terme un rapprochement organique du service des Pensions et de la direction générale de la Comptabilité publique⁽¹⁾.

Votre Rapporteur spécial rappelle la fausse neutralité du programme Copernic, qui a permis d'effacer les multiples ruptures et les importantes lacunes de systèmes d'information datant des années 80, en affichant un concept « facial » de neutralité vis-à-vis de l'organisation des directions. Le système induisant les changements, la problématique pour les équipes directionnelles est désormais de savoir conduire ce changement.

Pour le profit et l'instruction de tous, votre Rapporteur spécial invite à consulter le rapport « *Construire ensemble le service public de demain* » de janvier 2000 porté par M. Christian Sautter, ministre de l'Économie et des finances de l'époque.

(1) Réponse au questionnaire budgétaire sur le PLF 2008.

DEUXIÈME PARTIE : LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DE 2006

En 2006, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 9 019,30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 8 805,72 millions d'euros de crédits de paiement.

Les annulations et ouvertures de crédits (y compris les fonds de concours et les attributions de produits) ont porté les autorisations d'engagement à 9 526,89 millions d'euros et les crédits de paiement à 8 902,93 millions d'euros.

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 9 221,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 682,83 millions d'euros en crédits de paiement.

Hors ouvertures et annulations, la consommation des autorisations d'engagement a été supérieure aux montants attribués par la loi de finances initiale (+ 202,07 millions d'euros). La consommation des crédits de paiement enregistre un mouvement inverse car 122,9 millions d'euros n'ont pas été dépensés sur les fonds votés par la loi de finances initiale.

En tenant compte des ouvertures et des annulations de crédits 305,52 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 220,09 millions d'euros de crédits de paiement n'ont pas été consommés en 2006. Cela représente un taux de consommation de 96,8 % en autorisations d'engagement et de 97,5 % en crédits de paiement.

Malgré le respect des prévisions budgétaires, le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2006 est multiplié par 2,4. Sous réserve de l'exécution des prestations correspondant à ces engagements, ce reste à payer sur les exercices à venir s'élève à 916,15 millions d'euros contre 377,62 millions d'euros à fin 2005.

135 656 ETPT ont été mobilisés par les deux programmes de cette mission alors que le recours à 136 754 ETPT était autorisé. La surévaluation est donc de 1 098 ETPT.

I.- OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE RAP 2006 DE LA MISSION GESTION ET CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Ce premier rapport annuel de performance (RAP) a bénéficié des efforts de structuration et de rationalisation constatés dans la rédaction du projet annuel de performance (PAP) 2007 au regard de l'édition 2006.

Même s'il n'est pas exempt de critiques, l'impression générale laissée par la lecture de ce premier RAP est celle d'une application minutieuse, qui « cherche à bien faire ».

Quelques éléments ont été appréciés, d'autres sont jugés plus agaçants.

A.– LA LECTURE DES RÉSULTATS DES OBJECTIFS.

La lecture des résultats atteints au titre des différents objectifs exige une grande attention. L'augmentation d'un taux n'est pas en soi un fait positif (ou négatif) et une lecture trop rapide peut entraîner des erreurs d'interprétation. La Cour des comptes a de son côté noté la complexité de l'appréciation des résultats, les prévisions pouvant avoir été modifiées en cours d'exécution. Toutefois, un ajustement des prévisions, s'il est justifié, est une pratique normale et saine de gestion.

B.– L'ANALYSE DES RÉSULTATS DES OBJECTIFS

Comme l'observe la Cour des comptes, l'administration s'applaudit en cas de résultats positifs mais impute à des problèmes techniques les résultats négatifs ou ne répondant pas aux espérances. Il est à la fois dur de s'exposer soi-même aux critiques, comme il est dur d'analyser véritablement la cause d'un mauvais résultat. La qualité de cette analyse et sa portée dépendent d'une part d'une « critique honnête » et d'autre part de la pertinence de l'objectif.

C.– LA SOMMATION DES TABLEAUX

Il ne coûterait rien à l'administration fiscale, grâce à l'arithmétique automatisée, de sommer les longues listes de mouvements de crédits.

Faute de total bien des informations sont peu ou pas exploitables.
--

D.– DES ERREURS GÊNANTES D'IMPUTATION COMPTABLE CONTRARIANTES

Ces erreurs d'imputation comptables sont irritantes tant elles sont parfois incompréhensibles. Il est étonnant que dans une présentation budgétaire, sachant que les comptes des différents BOP sont retravaillés par « action », ces erreurs n'aient pas été rectifiées par les écritures comptables correspondantes.

Les ajustements, qui redistribuent les dépenses en particulier du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* semblent faits pour « tourner la tête du lecteur ».

Il est vivement recommandé aux responsables de programme de faire disparaître ces erreurs d'imputation et ces ajustements dans les prochains RAP.

E.– UN EXERCICE INDÉCELABLE DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE

La pratique de la fongibilité asymétrique n'est absolument pas démontrée, à l'exception de l'action *Gestion des pensions* du programme 156. L'architecture des BOP (par directions) de ce programme ne permet pas de souscrire spontanément aux allusions à celle-ci ; les soldes sur les différents comptes étant suffisamment « dotés » pour permettre des variations entre catégories de dépenses par action.

Parfois citée dans une action, la pratique de la fongibilité simple (entre titres hors Titre II, entre actions, entre BOP) n'est pas toujours lisible dans l'action annoncée comme bénéficiaire.

Rien ne transparait donc de l'effectivité d'une gestion en mode LOLF, de l'existence d'un dialogue de gestion de qualité, d'une responsabilisation et d'un investissement permis aux acteurs déconcentrés. Pour cette première présentation, le rapport de performance ne donne pas à voir la pièce se jouer.

F.- LE SUIVI DES CRÉDITS DE PAIEMENT ASSOCIÉS À LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT.

Ce schéma illustre avec clarté les liens entre consommation des autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il est efficace, direct et extrêmement instructif. Dommage qu'il fasse dans le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* l'objet d'une interprétation « ajustée » en raison d'une « bascule » inexpliquée.

G.- LES ACTIONS SOUTIEN

Le déplacement d'un grand nombre de cadres A+ et A sur les actions Soutien/support n'est pas complètement convaincant. Un directeur régional ou départemental, surtout approché dans une vision ETPT (donc « morcelable »), peut figurer dans plusieurs actions dans des proportions variables (dans l'une à 20 %, dans l'autre à 50 % et dans la troisième à 30 %).

Par ailleurs, le volume pris par cette catégorie d'actions pour la réalisation des autres (presque 40 % pour le programme 156) paraît gigantesque, même si un tableau de déversement, en fin de RAP, vient rééquilibrer les rapports de force. Votre Rapporteur spécial ne dispose pas des instruments pour contrôler la répartition finale des coûts.

Il est à regretter que même si des efforts ont été accomplis depuis les deux projets annuels de performance (PAP 2006 et PAP 2007), la justification au premier euro des dépenses des actions Soutien réserve des surprises comme par exemple la subvention accordée à l'ANIFOM dans le programme 218 ou des imprécisions.

H.- LES LIMITES D'UNE APPROCHE STRICTEMENT BUDGÉTAIRE

À partir du présent rapport annuel de performances pour 2006, votre Rapporteur spécial ne se trouve pas en mesure de porter un jugement sur le respect des procédures de gestion en mode LOLF, en particulier sur la latitude laissée aux responsables des budgets opérationnels de programme, sur la qualité et l'effectivité du dialogue de gestion, sur la pertinence et le sens des indicateurs lorsqu'ils sont confrontés au terrain.

Le RAP 2006 de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* est avant tout un document budgétaire. Il permet de confronter la consommation effective des crédits d'un programme aux prévisions budgétaires, les résultats obtenus au regard des objectifs initialement définis, les écarts devant être justifiés par le responsable de programme.

Mais le montant d'une dépense ne permet pas de mesurer l'impact sur le terrain et l'effet produit sur les acteurs, agents ou autres. Où donc retracer, par exemple, les conséquences de la création d'hôtels des impôts en 2006?

II.— LE RAP 2006 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Le premier rapport annuel de performances du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* soumis à l'examen de votre Rapporteur spécial est globalement satisfaisant.

Ce programme ne met pas en œuvre une « stratégie » en tant que telle mais vise trois caps stratégiques de long terme dont la réalisation passe par le déploiement progressif d'importants moyens informatiques, le programme Copernic et le programme Hélios, parallèlement à une démarche en profondeur de modernisation et de réforme des méthodes de travail.

La culture de la performance imprègne, depuis le premier contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des Impôts en 2000, le quotidien des agents des grandes administrations qui concourent à la réalisation de ce programme, ce qui a indéniablement facilité leur adaptation à la gestion en « mode LOLF » sous le volet performance.

Les contrats pluriannuels de performance de la direction générale des Impôts, de la direction générale de la Comptabilité publique et de la direction générale des Douanes et des droits indirects assignent à ces administrations des objectifs (mesurés annuellement par des batteries d'indicateurs dont le niveau de réalisation, validé par l'Inspection générale des finances, détermine le montant d'une prime d'intéressement collectif). Ces objectifs s'articulent autour de la satisfaction de l'utilisateur quel qu'il soit, de la recherche de la qualité et de l'efficacité, l'approche métiers ayant fait l'objet d'une totale révolution : l'organisation conçue selon la typologie de la fiscalité directe ou indirecte et des taxes est recentrée autour de l'utilisateur (particuliers, entreprises, collectivités et établissements territoriaux). Les agents de ces grandes directions ont donc, votre Rapporteur spécial tient à le souligner, réalisé un effort d'adaptation remarquable et soutenu : leur approche métier a été bouleversée et leurs pratiques professionnelles antérieures ont été bousculées (par exemple : le contact avec le public), de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes de travail ont dû être maîtrisés alors qu'ils assistaient à une réduction de leurs effectifs répartis selon de nouveaux principes de composition géographique (bureaux paysagers, restructurations de services).

À cette vague de fond s'est ajoutée, comme pour tous les agents de l'administration française, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Désormais, la dépense de l'État doit être justifiée dès le premier euro consommé au regard de la réalisation d'objectifs permettant de vérifier l'efficacité et l'efficience d'une politique publique subdivisée en missions, programmes et actions.

Toutefois, si les contrats pluriannuels de performance ont fortement contribué à l'ancrage d'une gestion axée sur la recherche de la performance, ils correspondent à des structures administratives (les grandes directions et leur réseau) et non pas, ne serait-ce qu'en raison de leur antériorité, à une organisation inspirée par la LOLF.

Certes, le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* est cohérent, mais comme le signalaient les rapports spéciaux relatifs à la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* des projets de loi de finances pour 2006 et pour 2007⁽¹⁾ et comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport « *Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2006* », la capacité de pilotage du responsable du programme 156, par ailleurs secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, reste limitée. Les grandes et puissantes directions que sont la direction générale des Impôts (79 568 agents physiques à fin 2005) et la direction générale de la Comptabilité publiques (56 753 agents physiques à fin 2005) disposent d'une tradition d'autonomie de gestion et d'une forte culture « maison ». Ainsi, si les actions du programme 156 peuvent être conduites par des services relevant de l'une et l'autre directions (pour l'action 03 *Fiscalité des particuliers* 2/3 des ETPT affectés relèvent de la DGI, 1/3 de la DGCP), le programme 156 est décliné au niveau départemental au sein de deux budgets opérationnels de programme (BOP), un BOP DSF (Direction des services fiscaux), un BOP TG (Trésorerie générale). Cette distribution n'a pas été suivie pas tous les ministères. Les BOP déconcentrés des principaux programmes du ministère de la Culture ne sont pas organisés par grandes directions. Aussi, comment le responsable du programme 156 pourrait-il être perçu, tant en administration centrale que sur le terrain, autrement que comme un protagoniste lointain chargé de collecter et de synthétiser des données ?

A.- LES ENGAGEMENTS DE RÉSULTATS DU PROGRAMME 156 POUR L'EXERCICE 2006 SONT RESPECTÉS MALGRÉ DES POINTS SYMPTOMATIQUES.

Le responsable du programme 156 dresse un bilan positif des performances constatées au terme de l'exercice 2006 en les déroulant pour chacune des trois finalités attribuées à celui-ci :

(1) Rapport spécial n° 2568 annexe 17 sur le projet de loi de finances pour 2006 de M. Thierry Carcenac et rapport spécial n° 3363 annexe 17 sur le projet de loi de finances pour 2007 de M. Thierry Carcenac.

– la promotion du civisme fiscal et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale ;

– la maîtrise des coûts des services rendus et l'amélioration de la transparence (donc de la qualité) des comptes publics ;

– l'amélioration de la qualité des services rendus aux bénéficiaires et aux partenaires de l'action des services.

Il conclut ce bilan par deux observations sur les faits suivants, d'une part la signature des contrats pluri annuel de performances signés par la direction générale des Impôts, la direction générale de la Comptabilité publique et la direction générale des Douanes et des droits indirects, d'autre part la mise en place d'une politique « volontariste » de la gestion patrimoniale. La présence de ces remarques témoigne de la difficulté à saisir par le biais de ce rapport annuel de performance toutes les dimensions des réalisations 2006. La culture de la LOLF et ses modes de raisonnement ne prévalent pas encore dans les esprits.

B.– LA PROMOTION DU CIVISME FISCAL ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

La poursuite de cette finalité passe par la réalisation de trois objectifs.

1.– Objectif 1 : Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers.

Ce premier objectif est suivi à l'aide de trois indicateurs. Deux permettent de distinguer le comportement (déclaratif et de paiement) des usagers professionnels de celui des particuliers. Le troisième s'intéresse au taux ⁽¹⁾ de recouvrement des impôts sur rôle.

Bien que l'indicateur relatif au comportement des usagers professionnels n'ait pu être renseigné pour 2006 en « *raison de difficultés techniques liées aux traitements informatiques* », la réussite de la première campagne d'impôt sur le revenu 2006 pré-remplie et la mise en place d'un système de relance automatique des contribuables défaillants ne pouvait que favoriser la réalisation des cibles de performance.

Comme le souligne le responsable du programme, ces résultats sont largement imputables à la mobilisation des agents de la DGI et de la DGCP. Leur cycle de travaux ont été perturbés et particulièrement chargés en 2006 par la première campagne de déclaration pré-remplie.

(1) Taux net dans le PAP 2006, taux brut dans le PAP 2007 – les résultats 2006 étant donnés à la fois en brut et en net.

2.– Objectif 2 : Faciliter l'impôt (du point de vue de l'utilisateur)

Le premier indicateur relatif à cet objectif n'a pas été atteint. Il concerne la mise en œuvre effective des engagements du programme, commun à la DGI et à la DGCP « Pour vous faciliter l'impôt ». Votre Rapporteur spécial rappelle que dans les rapports annuels de performance de 2005 propres à la DGI et à la DGCP, les objectifs du programme PVFI⁽¹⁾ n'avaient pas non plus été satisfaits. Cet indicateur est composé de onze engagements⁽²⁾ autour des thèmes de l'accueil et du traitement de demandes quel que soit le support. Il est possible que la réorganisation des lieux d'accueil du public modifiant les structures en place soit à l'origine de ces résultats légèrement en deçà des prévisions 2006 corrigées à la hausse dans le PAP 2007. On conviendra, en suivant le responsable de programme, au vu des prévisions initiales 2006 que ces résultats sont « très encourageants » en rappelant toutefois qu'une cible exigeante a été retenue pour l'exercice 2007 (90 % de taux de réalisation).

Le second indicateur de cet objectif concerne le niveau de développement des procédures dématérialisées déclaratives ou de paiement. Les réalisations 2006 sont proches des prévisions 2006 révisées à la hausse ou à la baisse dans le PAP 2007. Le développement de ces actes dématérialisés est atteint par voie de contrainte (article 1695 *quater* du code général des impôts) ou par voie d'offres d'accès aux télé-procédures à de nouveaux particuliers (primo déclarants par exemple).

3.– Objectif 3 : Renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes.

Cet objectif comporte trois indicateurs dont les cibles ne satisfaisaient ni votre Rapporteur spécial ni la Cour des comptes.

Sans doute par défaut d'une politique de contrôle fiscal clairement définie (ou exprimée) et dotée des moyens humains et matériels suffisants, malgré une approche de plus en plus ciblée grâce à des analyses de risques sur les dossiers, les ambitions restent modestes. Mais même ainsi, elles sont péniblement atteintes malgré la satisfaction affichée du responsable de programme. Il paraît peu compréhensible que les « créances contestées en sursis de paiement » et les « créances détenues sur des entreprises tombées en procédure collective » aient subi conjointement une augmentation sensible. Une erreur d'appréciation – ou un excès d'optimisme – de la prévision 2006 de cet indicateur (dont le périmètre était élargi) paraît plus plausible.

C'est ce qui semble également avoir affecté la prévision 2006 concernant le taux de recouvrement des amendes : les délais de signature des conventions départementales n'ayant pas été pris en compte.

(1) Pour la DG, indicateur 2005 Synthèse des engagements de qualité de service.

(2) Cf PAP 200, mission Gestion et contrôle des finances publiques page 26.

C.– RENDRE LES SERVICES AU MEILLEUR COÛT ET ASSURER LA TRANSPARENCE DES COMPTES PUBLICS.

La réalisation de cette finalité est mesurée par les indicateurs de deux objectifs : maîtriser le coût des administrations financières et améliorer la qualité comptable.

1.– Objectif 4 : La maîtrise des coûts des administrations financières

Les performances relatives à cet objectif sont renseignées par trois indicateurs comprenant eux-mêmes des indices synthétiques ou des taux. Les résultats sont satisfaisants, dépassant parfois les prévisions, **à l'exception des rubriques intéressant les produits locaux, c'est-à-dire le secteur public local.**

Les taux différenciés d'intervention sur les recettes 2006 sont supérieurs aux espérances, la réduction des effectifs se combinant à l'augmentation des charges (nombre d'articles supplémentaires à traiter). Ces résultats, vu l'ampleur du mouvement de rationalisation des fonctions et de la réduction des effectifs, étaient attendus.

En ce qui concerne le taux d'intervention sur les dépenses, celui se référant aux dépenses du secteur public local fait 0,001 point de mieux que la prévision rectifiée par le PAP 2007 mais l'écart est sensible avec la prévision initiale du PAP 2006 qui était plus positive. Le coût de gestion des dépenses du secteur public est plus élevé qu'espéré par la prévision également revue à la hausse dans le PAP 2007. Ce glissement n'est pas justifié par le responsable de programme Ne faudrait-il pas y voir les difficultés du programme informatique phare de la DGCP, Hélios ?

Il est certes possible que ces ombres au tableau soient anodines, mais votre Rapporteur spécial observe que **l'indice synthétique de productivité reformaté dans le PAP 2007 en taux annuel d'évolution de la productivité n'est pas renseigné en ce qui concerne la DGCP. Des tensions semblent être apparues au cours de l'exercice 2006 sur des sous-indicateurs mesurant certaines activités de la DGCP.**

2.– Objectif 5 : Améliorer la qualité comptable

La direction générale de la Comptabilité publique était dans l'obligation de produire un substantiel effort de mobilisation de ses agents sur ses métiers comptables en matière de contrôle interne comme de fiabilisation de procédures, la Cour des comptes ayant à certifier les comptes de l'État pour 2006. Les efforts déployés ont produit des résultants supérieurs aux attentes et prometteurs pour les cibles 2008.

Malheureusement, en ce qui concerne le suivi qualitatif des comptes locaux, même si les commentaires s'efforcent de nous rassurer (les services s'approprient l'indice... « *ce qui a contribué à renforcer la dynamique* »),

l'indicateur n'est pas satisfait. La progression de cette qualité comptable résultera dans les prochaines années de la mise en œuvre dans les départements de plans d'actions à dimension mixte (en interne aux trésoreries et en partenariat avec le secteur local).

D.– L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES ET AUX PARTENAIRES DE L'ACTION DES SERVICES.

Cette finalité est observée par les trois objectifs suivants :

- Objectif 6 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques,
- Objectif 7 : Le renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local,
- Objectif 8 : L'optimisation, par accélération des délais de traitement, de la qualité du service rendu aux agents publics en matière de gestion.

Ce dernier objectif est réservé à l'action 06 Pensions du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public social*. La Cour des comptes s'interroge sur la logique de rattachement de ce service au programme 156. Les attributions du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique définies par le décret n° 2007-1003 du 31 mai 2007 pourraient peut-être permettre d'envisager une autre configuration.

Seul l'indicateur relatif au pourcentage des courriers traités dans le délai de trois semaines, pour les correspondances classiques, et de 48 heures, pour les messages électroniques atteint pour 2006 un seuil inférieur aux prévisions. Le responsable du programme attribue cette faiblesse au départ d'agents expérimentés « dont le remplacement a été retardé au 1^{er} trimestre 2007, compte tenu des impératifs de gestion d'autres missions ». Pourtant, dans les pages de ce RAP consacrées à la ventilation des effectifs, l'action gestion des pensions a perdu 23 agents C mais gagné 17 agents A et 1 agent B par rapport aux prévisions 2006. Les flux d'entrée et de sortie, même s'ils ont été importants sont équilibrés (-0,44 % d'agents) et votre Rapporteur spécial n'a pas connaissance des impératifs de gestion d'autres missions.

1.– Objectif 6 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques

Cet objectif est illustré par un indicateur à trois volets dont malheureusement les réalisations 2006 de deux d'entre eux sont inférieures aux prévisions, le troisième, relatif aux délais de paiement des dépenses du secteur public local, n'étant pas renseigné. Le responsable du programme 156 justifie cette situation par la forte concentration des mandats transmis par les ordonnateurs sur la fin de l'année et l'associe au démarrage de la gestion en mode LOLF. **Toutefois, les ordonnateurs en 2006 ne pouvaient liquider les mandats qu'en**

fonction de la date de mise à disposition des crédits de paiement, laquelle a, sur le terrain, été parfois tardive. Par ailleurs, la saisie des écritures comptables en 2006 pour les ordonnateurs a été clôturée au début du mois de décembre. Doit-on considérer que l'administration justifie le mauvais résultat de cet objectif pour 2006 par ses propres turpitudes ? Une amélioration pour la deuxième année de gestion en mode LOLF est à espérer.

2.– Objectif 7 : Le renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local

Cet objectif est renseigné par deux indicateurs.

Le premier concerne le taux de réalisation des actions définies dans le cadre de conventions de services comptable et financier (CSCF) conclues entre les services du Trésor public et des collectivités ou organismes territoriaux. Si le nombre de conventions a augmenté de 35 % en 2006, le taux global de réalisation est de 45 % (il comprend notamment les actions de modernisation des moyens d'encaissement des recettes et des moyens de paiement des dépenses). L'indicateur est renseigné pour la première fois en 2006 et le nombre de conventions (CSCF) encore à conclure va obliger les services à renforcer leurs efforts.

Les résultats touchant à la modernisation des moyens de paiement sont faibles, le partenaire du Trésor public doit en effet disposer des équipements adaptés.

Outre les CSCF, ont été conclues des conventions de dématérialisation entre le Trésor public et les collectivités territoriales, au nombre de 771 à fin 2006 alors que le potentiel estimé est de 4 726. Le taux de couverture pour 2006 est supérieur aux prévisions.

Comme l'indique le responsable du programme, une dynamique est enclenchée. Elle sera source pour l'avenir d'une amélioration de la productivité de la DGPC et de la réduction de ses coûts.

La Cour des comptes a observé que la cible fixée n'a pas été respectée pour 6 des 14 indicateurs dont les résultats sont connus. Ils concernent chacune des trois finalités du programme 156.

Plus précisément, ce sont essentiellement différents indices, taux et coûts relatifs au secteur local qui obèrent les résultats de ces indicateurs. Et c'est la méconnaissance de données propres au réseau de la DGCP qui empêche que d'autres indicateurs soient renseignés. Ces signaux vacillants et ténus pourraient-ils être les fragiles témoins des tensions ou difficultés rencontrées par la DGCP à moderniser et rationaliser la gestion du secteur public local ? La forme du présent RAP ne permet pas de le constater et de le confirmer.

On retiendra également que le responsable de ce programme doit rester vigilant pour améliorer les résultats du programme « Pour vous faciliter l'impôt » ainsi que les délais de paiement. Peut-être grâce à une plus précoce et moins parcimonieuse mise à disposition des crédits de paiement ?

III.- LES CRÉDITS ET LES EMPLOIS 2006 DU PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

A.- MONTANT DES CRÉDITS OUVERTS EN 2006

La loi de finances 2006 a accordé au programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* :

– 8 301 millions d'euros en autorisations d'engagements dont 6 602 millions d'euros au titre des dépenses de personnel.

Les différents décrets et arrêtés de transfert, d'avance, de report, de fonds de concours et d'attributions de produits ainsi que les incidences de la loi de finances rectificative pour 2006 ont augmenté le volume des autorisations d'engagements de 450 millions d'euros (y compris une diminution de ces mêmes autorisations d'engagements de 7,6 millions d'euros pour le personnel sur le titre 2). **Le montant total des autorisations d'engagements ouvertes en 2006 s'est élevé à 8 751 millions d'euros ;**

– 8 092 millions d'euros en crédits de paiement dont 6 602 millions au titre des dépenses de personnel.

Les différents décrets et arrêtés de transfert, d'avance, de report, de fonds de concours et d'attributions de produits ont augmenté le volume des crédits de paiement de 98,5 millions d'euros (y compris une diminution de ces mêmes crédits de paiement de 7,6 millions d'euros sur le titre 2). **Le montant total des crédits de paiement ouverts en 2006 s'est élevé à 8 191 millions d'euros.**

B.- SUIVI DES CRÉDITS OUVERTS EN 2006

Le rapport annuel de performances du programme 156 développe un tableau intéressant mais complexe qui synthétise l'articulation des consommations des autorisations d'engagement et des crédits de paiement au cours de l'exercice 2006.

1.- Suivi des autorisations d'engagements 2006

Sur les 8 751 millions d'autorisations d'engagements ouvertes au titre de l'exercice 2006, 8 495 millions d'euros ont été engagés, soit **97 %**. Du solde, 255 millions d'euros ont été reportés sur l'exercice 2007. Le montant de ce report est très proche de la somme des autorisations d'engagements non affectées en 2006 et des autorisations d'engagements affectées mais non engagées à fin 2006.

2.– Suivi des crédits de paiement

Sur les 8 191 millions d'euros de crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice 2006, 7 815 millions d'euros ont été consommés sur des engagements 2006. 180 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés sur des engagements antérieurs à 2006. La consommation totale des crédits de paiement en 2006 s'est donc élevée à 7 996 millions d'euros soit **97,6 %** du montant des crédits de paiement ouverts. Le taux de consommation des crédits de paiement est satisfaisant, les besoins ont été sérieusement appréciés. 179 millions d'euros de crédits de paiement ont été reportés sur l'exercice 2007.

Le montant des fonds de concours et des attributions de produit s'est élevé à 8,6 millions d'euros, soit légèrement moins que prévu.

3.– Les engagements antérieurs et les engagements non couverts ou restes à payer

Les engagements sur les années antérieures non couverts par des crédits de paiement à fin 2005 se sont élevés à un peu plus de 317 millions d'euros en début d'exercice 2006. Ils ont consommé 180 millions d'euros de crédits de paiement en 2006 et ont correspondu, selon le responsable du programme, à des dépenses immobilières et des engagements touchant aux grands projets informatiques Copernic et Hélios.

Restent donc un peu plus de **137 millions d'euros** d'engagements non couverts **antérieurs** au 1^{er} janvier 2006.

Or, le solde des engagements non couverts par des paiements à fin 2006 s'établit à 817,5 millions d'euros, soit une augmentation de ceux-ci d'environ 680 millions d'euros au cours de l'exercice 2006. Cette augmentation serait occasionnée:

– sur le titre 3 : par des engagements pluriannuels sur des marchés publics pluriannuels ;

– sur le titre 5 : par des dépenses relatives à des investissements immobiliers et informatiques pluriannuels (lancés par tranches fonctionnelles).

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2006, en augmentation par rapport à l'exercice précédent, et qui constitue, une fois les prestations exécutées, des créances sur l'avenir. Ils représentent en effet un peu plus de 9 % des autorisations d'engagements ouvertes en 2006. Tout dépend de l'échéancier de leur paiement.

C.— LA GESTION DES EFFECTIFS ET L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS AU COURS DE L'EXERCICE 2006.

1.— Consommation des crédits et des emplois (ETPT)

Les dépenses de personnel pour l'ensemble du programme se sont élevées à 6 594 millions d'euros pour 2006 alors qu'un montant de 6 602 millions leur avait été ouvert. Elles affichent un solde positif de 48 millions d'euros.

Elles ont financé le traitement de 130 505 ETPT, soit 1 036 ETPT de moins que ne le permettait le PAP 2006. Le volant de près de 1 % d'emplois non consommés illustre les difficultés à suivre de façon fine les effectifs, à gérer les recrutements et les entrées en fonction, dans des administrations nombreuses et fortement déconcentrées.

En intégrant la réduction du nombre des ETPT, les rémunérations d'activité sont *grosso modo* proportionnelles aux prévisions alors que les cotisations et les contributions sociales sont supérieures, tout comme les prestations sociales et les allocations diverses. La revalorisation du point indiciaire de la fonction publique intervenu en juillet 2006 et l'entrée en vigueur des accords du 25 janvier 2006 relatifs à la promotion professionnelle et à la revalorisation des carrières dans la fonction publique ont entraîné une augmentation de la masse salariale et généré une augmentation de la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* suite à l'élargissement de l'assiette.

Votre Rapporteur spécial n'est pas en mesure d'apprécier la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique, car si les dépenses de personnel ont un disponible d'environ 48,09 millions, les crédits de paiement hors titre 2 non consommés s'élèvent à 146,98 millions d'euros.

2.– Flux et variation des effectifs

Le nombre de départs par catégorie se révèle conforme aux prévisions tout comme le nombre des entrées. **Le différentiel de 1 036 unités entre le nombre prévisionnel d'ETPT et le nombre des ETPT constatés en 2006 n'est donc pas justifié. Les prévisions d'entrée ont été satisfaites. Toutefois, le calcul des ETPT intègre le temps effectivement travaillé et des entrées en fonction tardives peuvent affecter les résultats.**

Il faut constater, par contre, de fortes redistributions des ETPT entre les actions.

VARIATION 2006 DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 156

	Intitulé de l'action	Prévision en ETPT	Réalisation en ETPT	Variation	Comparaison (%)
01	Fiscalité des grandes entreprises	932	807	- 125	86,6
02	Fiscalité des PME	33 617	29 614	- 4 003	88
03	Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	38594	36 200	- 2 394	93,8
04	Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	784	769	- 15	98
05	Gestion financière de l'État hors fiscalité	8 851	9 053	+ 202	102,3
06	Gestion des pensions	1 125	1 120	- 5	99,5
07	Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	26 177	26 169	-8	99,9
08	Gestion des fonds déposés	1 595	1 485	-110	93
09	Soutien	19 866	25 288	+ 5 422	127,3
	<i>Soutien Copernic</i>	365	348	-17	95
	<i>Soutien autre que Copernic</i>	19 501	24 940	5 439	127,9
	Total	131 541	130 505	1 036	99,21

Les effectifs de l'ensemble du programme ont été sensiblement déplacés au profit de la sous-action *Soutien autre que Copernic*. Ces transferts ont été plus sensibles pour les catégories A et A+.

Enfin, sont constatées quelques modifications dans la composition des ETPT du programme 156.

SUIVI DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 156 POUR L'EXERCICE 2006

Catégorie des agents	Prévisions PAP 2006 ETPT	Réalisé en ETPT 2006	Variation par rapport aux prévisions PAP 2006
A+	1 916	1 921	+ 5
A	28 344	28 331	- 13
B	42 258	42 494	+ 236
C	59 023	57 759	- 1 264
Total	131 541	130 505	- 1 036

Le nombre d'agents de catégorie C diminue d'environ 2 % alors que le nombre d'agents de catégorie B croît d'environ 0,5 %. Votre Rapporteur spécial aurait aimé disposer de quelques précisions, car il ne semble pas qu'une augmentation des départs définitifs des agents de catégorie C ait été constatée (au contraire). Des agents de catégorie C auraient-ils bénéficié d'une promotion professionnelle ? Un nombre important d'agents aurait-il opté pour un temps partiel ce qui entraînerait une diminution du nombre final des ETPT ?

Il s'agirait de « vacances frictionnelles » et d'anticipations de suppressions d'emplois initialement prévues en 2007 non perçues par le PAP 2007 du programme 156 (page 47).

D.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES ACTIONS DU PROGRAMME 156

1.– Action 01 : Fiscalité des grandes entreprises

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les personnels de la direction des Grandes entreprises (DGE) et la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) sont désormais directement mobilisés sur cette action dont les effectifs ont été reconfigurés depuis les prévisions du PAP 2006.

TITRE : AFFECTATION DES 807 ETPT À CETTE ACTION

Catégorie des agents	Réalisé en ETPT	Variation par rapport aux prévisions PAP 2006
A+	16	+ 2
A	563	+ 333
B	101	- 188
C	127	- 272
Total	807	- 125

Le nombre d'agents des catégories A+ et A s'est nettement accru, respectant ainsi les niveaux de compétences exigés au sein de la DGE et de la DVNI. Le responsable du programme indique que les agents chargés de fonction support ont été imputés sur l'action 09 *Soutien*.

La présente redistribution est conforme à la structuration des effectifs de cette action présentée dans le PAP 2007.

Les dépenses de personnel de cette action se sont élevées à 45,69 millions d'euros alors que 47,47 millions avaient été inscrits. L'importance de la redistribution des effectifs au profit des cadres n'a donc pas affecté le budget des dépenses de personnel, ce qui signifie que celles-ci avaient été largement couvertes dans le PAP 2006.

- Les dépenses de fonctionnement et les autres dépenses

La consommation des crédits de paiement (8 millions d'euros) est conforme aux prévisions de dépenses sur le titre 3 relatif aux dépenses de fonctionnement.

En revanche, les autorisations d'engagement sur le titre 3 dépassent de 31 % les prévisions et sont arrêtées à 11 millions d'euros. Ces 2,65 millions d'autorisations d'engagement supplémentaires ne sont pas malheureusement pas justifiés alors que le « reste à payer » sur les exercices à venir dépasse 3 millions d'euros.

Le montant des dépenses d'investissement et d'intervention de cette action est négligeable.

L'ensemble des dépenses de l'action *Fiscalité des grandes entreprises* s'établit à :

- 56,825 millions d'euros en autorisations d'engagement ;
- 53,708 millions d'euros en crédits de paiement.

2.– Action 02 : Fiscalité des PME

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Cette action connaît une forte diminution des ETPT prévus dans le PAP 2006 (– 4 003 ETPT), contrairement à l'action centrée sur les grandes entreprises, la réduction se portant principalement sur des agents de catégorie C réaffectés vers l'action *Soutien*.

Au total, 29 614 agents appartenant soit à directions spécifiques ⁽¹⁾, soit à des services opérationnels relevant des directions des services fiscaux ⁽²⁾, ont participé en 2006 à la réalisation de cette action.

Il est à noter que le dimensionnement de cette action à fin 2006 est du même ordre de grandeur que dans les prévisions du PAP 2007.

Les dépenses de personnel pour ces 29 614 ETPT se sont élevées à 1 548 millions d'euros, la réduction du nombre d'ETPT (– 11,9 %) étant correctement répercutée sur la consommation de crédits du titre 2 (– 9,7 %).

(1) Direction nationale d'enquêtes fiscales - DNEF, directions interrégionales de contrôle fiscal (Dircofi), direction spécialisée des impôts pour la région Ile de France et Paris – DSIP.

(2) Comme par exemple les SIE : services des impôts des entreprises).

- Les dépenses autres que les dépenses de personnel

Sur cette action, aucune dépense de fonctionnement et d'investissement n'était prévue. Toutefois, la direction générale des Impôts a suivi les recommandations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et a donc inscrit les dépenses relevant du fonctionnement de la DNDF, de la DSIP et des Dircofi.

La consommation enregistrée pour 2006 en autorisations d'engagements se chiffre à 62 millions d'euros alors que celle concernant les crédits de paiement est de 53,8 millions d'euros. 8,2 millions d'euros vont constituer des restes à payer sur les exercices à venir.

Si ces dépenses sont développées dans le RAP 2006, votre Rapporteur spécial remarque que 34 % de celles-ci, soit 18,4 millions d'euros, sont vaguement présentées comme des « prestations de services diverses », sans autre précision.

Les fonds de concours, supérieurs aux prévisions, atteignent 1,76 million d'euros.

En ce qui concerne les dépenses du titre 5, 2 millions d'euros ont été consommés en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ils se répartissent à parts équivalentes entre investissements immobiliers, informatiques, mobiliers et techniques.

La consommation totale de cette action s'établit à 1 612 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 1 604 millions d'euros pour les crédits de paiement. Si son poids financier dans l'ensemble du programme est quelque peu allégé, cette action continue de représenter 1/5^{ème} du programme 156.

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

- Les effectifs et les dépenses de personnel

La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale perd plus de la moitié de l'encadrement supérieur qui lui était initialement affecté soit 4 670 cadres A+ et A, le nombre de cadres A s'effondrant de 377 à 25. Parce qu'elle gagne plus de 3 092 agents de catégorie C, les effectifs globaux de cette action n'enregistrent qu'une réduction de 2 394 ETPT ;

La réaffectation des agents vers l'action Soutien est là encore l'explication de cette importante restructuration.

Le total de ces effectifs s'établit à 36 200 ETPT, dont plus de 55 % appartenant à la catégorie C. Ils exercent leurs fonctions dans les services opérationnels, pour 2/3 à la DGI et pour 1/3 à la DGCP.

Compte tenu de cette restructuration catégorielle et de la réduction des effectifs, les dépenses de personnel sont inférieures à prévisions. Elles s'établissent à 1 673 millions d'euros pour 1 902 millions inscrits en loi de finances.

- Les dépenses de fonctionnement et les autres dépenses

Elles atteignent des montants supérieurs aux prévisions, les prescriptions du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ayant été suivies.

Les frais de fonctionnement de la Direction nationale de vérifications des situations fiscales (DNVSF), du service de la communication nationale du cadastre (SDNC) ainsi que le SCN impôts service, désormais intégrés dans les dépenses de cette action, se sont élevés à 44,9 millions en crédits de paiement et 72,4 millions en autorisations d'engagement (soit un reste à payer de 27,5 millions).

Les deux grands postes de dépenses prévus ont une exécution proche des prévisions (56,79 millions d'euros) :

– l'affranchissement informatique de la DGCP a coûté 53,94 millions d'euros, les campagnes d'incitation et de communication auprès des contribuables ayant été plus soutenues ;

– les frais d'huissier ont consommé 4,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement, dont seulement 2,85 millions ont été payés. La conclusion tardive d'une convention avec la chambre nationale des huissiers de justice expliquerait l'écart, inhabituel, sur ce type de dépenses, entre autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les fonds de concours se sont élevés à 1,33 million d'euros.

Quelques dépenses d'investissement ont été inscrites (1,9 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement). Elles correspondent essentiellement aux investissements informatiques réalisés par les structures de la DNVSF, le SDNC et le SNC impôts service.

La consommation totale de cette action s'établit à 1 795 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 1 765 millions d'euros pour les crédits de paiement. **Malgré la diminution relative des frais de personnel, la prise en compte de dépenses de fonctionnement et d'investissement maintient cette action dans le rang second du programme (21,14 %).**

4.– Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport.

L'exécution budgétaire de cette action dont le poids financier est inférieur à 1 % dans le programme et dont les effectifs représentent à peine 0,5 % des ETPT de celui-ci, n'appelle pas de commentaire particulier.

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

- Les effectifs et dépenses de personnel

Cette action voit ses effectifs augmenter globalement de 2,3 % (+ 202 ETPT) exclusivement au sein de la DGCP qui enregistre 255 ETPT supplémentaires sur les métiers relatifs à la comptabilité de l'Etat. Ce mouvement accompagne naturellement le premier exercice en mode LOLF. Les cadres A+ et A ont vu leur effectif grossir de 667 ETPT.

Sous l'effet de ces éléments combinés, les dépenses de personnel (464,46 millions d'euros) sont supérieures aux prévisions du PAP 2006 (445,32 millions) soit + 4,3 %.

- Les autres dépenses

Seules des dépenses de fonctionnement avaient été initialement inscrites sur cette action. Les dépenses d'affranchissement informatique correspondent aux prévisions (5,2 millions d'euros), contrairement aux frais d'huissiers de justice ; (10 millions d'euros pour une prévision de 17,5 millions). L'écart, qui serait imputable à la conclusion tardive d'une convention avec la chambre nationale des huissiers de justice évoquée précédemment, permet la prise en compte des frais de fonctionnement de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) pour environ 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,4 millions en crédit de paiement.

Des dépenses de fonctionnement relatives à la Polynésie française et à des services de trésorerie en Côte d'Ivoire et en Polynésie française, ainsi que des dépenses d'investissement mineures seraient des erreurs d'imputation non rectifiées.

Les fonds de concours sur cette action s'élèvent à 1,28 million d'euros pour une prévision de 2,46 sans élément justificatif.

La consommation totale de cette action s'établit à 486 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 485 millions d'euros pour les crédits de paiement alors que les prévisions s'établissaient autour de 470 millions d'euros. Cet écart est essentiellement imputable à l'augmentation des dépenses de personnel mais le poids de cette action dans le programme 156 n'est en rien modifié (5,7 %).

6.— Action 06 : Gestion des pensions

- Les effectifs et les dépenses de personnel

1 120 ETPT ont assuré en 2006 les tâches confiées à cette action, conformément aux prévisions. Les agents de la catégorie A comptent 17 unités supplémentaires et les agents de catégorie C en perdent 23, l'incidence totale ne portant que sur 5 ETPT.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 56,17 millions d'euros, pour une estimation de 58,27 millions. Elles avaient donc été largement couvertes.

On retiendra que le PAP 2007 prévoit une augmentation du nombre des ETPT (1 131) pour une prévision de dépense identique à celle de 2006 (58,26 millions d'euros).

- Les dépenses autres que de personnel

Des prévisions de dépenses avaient été individualisées pour le fonctionnement du service des Pensions. Elles comprenaient le fonctionnement courant, des dépenses informatiques et une expérimentation de loyer budgétaire sur un immeuble à Nantes. Celle-ci a été réalisée pour le montant convenu (0,58 million d'euros). 559 000 euros d'autorisation d'engagement ont également été saisis sur les baux d'un immeuble de la Rochelle, mais seulement 96 000 euros ont été consommés en crédits de paiement.

L'autre volet de dépenses concernait l'affranchissement informatique estimé en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement à 6 millions d'euros. La consommation réellement imputable est de 3,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et un peu moins en crédits de paiement. Une partie des frais d'affranchissement aurait été finalement imputée sur l'action 09 Soutien.

Enfin, une subvention de fonctionnement était réservée au GIP « Info retraite » pour 200 000 euros. Elle a plus que doublé (453 938 euros) et a été saisie en dépenses d'intervention. Le financement de ce surcoût a été permis par un mouvement de fongibilité asymétrique, le Service des Pensions ayant son BOP.

La consommation totale de cette action s'établit à 61,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et 61,19 millions en crédits de paiement pour une prévision de 66 millions d'euros (avec des autorisations d'engagement égales aux crédits de paiement), ce qui n'affecte pas l'importance de cette action au sein du programme 156.

7.— Action 07 : Gestion financière du secteur public local hors fiscalité

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Si le nombre final d'ETPT de cette action est globalement conforme aux prévisions (26 169 ETPT pour 26 177 prévus), la ventilation de ceux-ci a connu d'importants mouvements au profit des catégories A+ et A (+ 167 ETPT) mais en premier lieu au bénéfice de la catégorie B (+ 709 ETPT).

Ces mouvements ne sont pas justifiés et il n'est pas indiqué si le personnel de cette action a bénéficié d'un plan de requalification des emplois ou non.

Cette importante redistribution n'a pas bouleversé le budget de dépenses de personnel qui s'établissent à 1 253 millions d'euros pour un prévisionnel de 1 238 millions (soit un écart de + 1,2 %). **Comme votre Rapporteur spécial l'a précédemment fait observer, les dépenses de personnel ont été pourvues avec prudence dans le PAP 2006.**

- Les dépenses autres que de personnel

Sous la précédente législature votre Rapporteur spécial s'était étonné de ce que 23,75 millions d'euros aient été inscrits pour financer des dépenses d'affranchissement informatiques (estimées à 15 millions d'euros) et de frais d'huissiers de justice (estimées à 8,75 millions d'euros).

Les frais d'affranchissement ont finalement représenté à peine la moitié de la somme allouée (7,14 millions d'euros) et les frais d'huissier de justice pas tout à fait 6 millions d'euros. Les justifications fournies le RAP sont cohérentes pour toutes les actions concernées par ce type de dépenses. *Votre Rapporteur spécial persiste à penser que ces sommes avaient été volontairement surestimées lors de l'élaboration du PAP correspondant. Elles présentent le caractère de provisions.*

Trois erreurs d'imputation, sans conséquence et dont le montant total est négligeable, sont mentionnées dans le rapport.

La consommation finale de cette action s'établit à 1 266 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement conformément au montant des crédits alloués.

8.— Action 08 : Gestion des fonds déposés

- Les effectifs et dépenses de personnel

Cette « micro-action » perd 7 % de ses effectifs prévisionnels et n'en comptabilisent plus que 1 485 à fin 2006. En conséquence les dépenses de personnel sont arrêtées à 68,5 millions d'euros alors que 72,81 millions avaient été prévus.

- Les dépenses autres que de personnel

Aucune dépense de fonctionnement ou d'investissement n'avait été inscrite pour cette action. Toutefois le regroupement des éditions des relevés de comptes sur un seul site permet d'identifier des frais d'affranchissement informatiques qui s'élèvent à 0,483 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,422 million en crédits de paiement.

La consommation finale de cette action atteint 69 millions d'euros voués pour 99,3 % aux dépenses de personnel.

9.— Action 09 : Soutien

L'action Soutien est l'agrégat de deux sous-actions dont le volume des effectifs, les missions confiées et la nature des dépenses sont distincts. Pour plus de clarté, votre Rapporteur spécial opte pour une présentation différenciée de ces sous-actions.

a) Sous-action 091 : Soutien Copernic

Cette sous-action est entièrement dédiée au grand projet informatique transversal Copernic du programme 156. Ce projet ainsi que le programme Hélios constituent les principaux outils **stratégiques** du programme 156.

- Les effectifs et dépenses de personnel.

Les effectifs 2006 affectés à cette sous-action sont à 95 % conformes aux prévisions. Le nombre d'agents de la catégorie C augmente alors que la catégorie A perd 39 ETPT, soit environ 13 % des agents prévus.

23,125 millions d'euros ont financé les dépenses de personnel de cette sous-action alors que 27,417 millions avaient été ouverts en loi de finances.

- Les dépenses de fonctionnement de la sous-action Copernic

Les dépenses de fonctionnement propres au SNC Copernic (loyers et charges immobilières) étaient initialement les seules à être inscrites en titre 3 pour un montant de 5,08 millions en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Mais à juste titre, bien que la raison n'en soit pas développée, les dépenses de maintenance informatique liées à ce projet partiellement en phase d'exploitation ont été inscrites sur cette sous-action . Alors que le montant n'est pas clairement présenté, ces dépenses sont importantes.

Le montant des autorisations d'engagement atteint en effet 46,83 millions d'euros contre 5,08 millions prévus. En autorisations d'engagement, cette maintenance informatique serait de l'ordre des 41,75 millions d'euros.

Le montant des crédits de paiement est, également, supérieur et atteint 54,86 millions d'euros contre 5,08 millions prévus. En crédits de paiement le coût de cette maintenance informatique serait approximativement de l'ordre des 49,78 millions d'euros.

On constate un écart entre la consommation des crédits de paiement et celle des autorisations d'engagement. Votre Rapporteur spécial en déduit que cet écart de 8,3 millions proviendrait d'engagements antérieurs.

Votre Rapporteur spécial n'a pas repéré dans le PAP 2006, ou au cours de l'examen de l'exécution 2006 des différentes actions du programme 156, de glissement de dépenses de maintenance informatique de la DGI, en particulier de cette ampleur, vers la sous-action *Soutien Copernic*.

Il s'agit d'une dépense émergente dont le volume, qui ira en s'accroissant dans les prochaines années, ne pouvait rester indistinct.

- Les dépenses d'investissement de la sous-action Copernic

179,40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 169,5 millions d'euros en crédits de paiement avaient été réservés en loi de finances pour le financement des investissements de ce programme capital dans la réussite des objectifs du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Or, les autorisations d'engagement ne sont consommées qu'à hauteur de 140,67 millions d'euros, soit 78 %, et les crédits de paiement ne le sont qu'à hauteur de 60,82 millions, soit 35,88 % des prévisions.

Ces écarts sont significatifs et le responsable de programme ne pouvait éviter un développement sur les difficultés et les retards pris sur le projet Copernic. Les engagements signifient que les marchés, dans leur intégralité ou par tranche, n'ont pas fait l'objet d'ordre de service. Les prestations donnant lieu à des règlements n'ont pas été livrées selon le calendrier sur lequel les besoins en crédits de paiement ont été basés.

Comme le soupçonnait votre Rapporteur spécial sous la précédente législature, la mise en œuvre de l'application du recouvrement RSP a pris du retard. Tout comme la connexion des applications d'assiette aux référentiels nationaux. Il n'en reste pas moins que ce projet informatique pluriannuel constitue une forme de « monument » électronique.

Les dépenses d'investissement 2006 de la sous-action sont récapitulées dans le tableau suivant :

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT RELATIVES À COPERNIC EN 2006

(en euros)

	Prévisionnel	Réalisé	Écart
Autorisations d'engagement	211 897 924	266 277 266	+ 54 379 342
Crédits de paiement	201 997 924	144 661 036	- 57 336 888

Votre Rapporteur spécial signale la difficulté à synthétiser les résultats relatifs aux sous-actions de support. Pour y parvenir, il faut à la fois dégager les éléments chiffrés de quatre tableaux synthétiques placés en début de RAP, les combiner avec les données relatives aux projets transversaux en milieu de document, et, enfin avec le développement de la justification au premier euro en fin de partie.

b) Sous-action 092 : Autre que Copernic

Cette sous-action constitue un ensemble complexe qui agrège des données disparates assurant des services divers.

- Les effectifs et les dépenses de personnel

Les effectifs prévisionnels de cette sous-action ont été profondément bousculés par l'exécution. 24 940 ETPT pour 19 501 ETPT initiaux sont inscrits sur cette sous-action, soit 5 439 ETPT de plus (+28 %).

Le nombre d'ETPT de chaque catégorie d'agents augmente sensiblement, en particulier pour les cadres A+ (83 %) et pour les cadres A (61 %).

Les dépenses de personnel suivent mécaniquement cette tendance et s'établissent à 1 368,42 millions d'euros alors que les prévisions s'élevaient à 1 045,77 millions d'euros.

Ce redimensionnement correspond à la redistribution d'agents de direction, de services de direction et de services distincts (établissements de formation) qui assurent des fonctions support. Les charges qui leur sont attachées figureront nécessairement dans le tableau de déversement et feront l'objet d'une reventilation à 95 %. La ventilation forfaitaire adoptée pour le PAP 2006 est donc abandonnée.

- Les dépenses de fonctionnement

Les crédits du titre 3 réservés à la sous-action *Soutien autre que Copernic* se répartissent de la manière suivante :

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Crédits consommés
Autorisations d'engagement	1 115,984	1 119,078
Crédits de paiement	970,480	919,155

Parmi eux, sont comptabilisés les crédits affectés au programme Hélios qui se répartissent de la manière suivante

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME INFORMATIQUE HELIOS

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Crédits consommés
Autorisations d'engagement	0	29,90
Crédits de paiement	1,11	8,80

Des dépenses de fonctionnement relatives au programme informatique de la direction générale de la Comptabilité publique ont été saisies en 2006. Elles sont présentées comme correspondant à des acquisitions de matériels et au recours anticipé à une assistance à exploitation. **Votre Rapporteur spécial s'interroge : l'entrée en phase maintenance d'applications Hélios, dont la complexité a pu être sous-estimée, n'a-t-elle pas exigé dès 2006 l'intervention d'un prestataire de maintenance externe ?**

Les crédits affectés à la sous-action *Soutien autre que Copernic* hors programme Hélios se répartissent de la manière suivante :

**CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC,
HORS PROGRAMME HELIOS**

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Crédits consommés
Autorisations d'engagement	1 115,98	1 169,17
Crédits de paiement	969,37	910,35

Le rapport annuel de performances distingue :

– les frais de structures qui correspondent à des charges immobilières et mobilières y compris les fluides et dont la consommation en crédits de paiement s'établit à 376,4 millions d'euros pour un prévisionnel de 417,3 millions ;

– les divers frais contribuant à l'accomplissement des missions (frais d'affranchissement, acquisitions et entretiens de matériels informatiques, coûts des réseaux de télécommunication et d'Internet, frais d'huissiers de justice et travaux d'impression). Cette rubrique enregistre une consommation en crédits de paiement de 419,48 millions d'euros pour un prévisionnel de 397,89 millions. **Elle inclut toutefois les dépenses de fonctionnement relatives au programme Hélios qui sont chiffrées dans cette partie du rapport annuel de performance à 154,02 millions d'euros. Ce montant ne correspond pas aux 8,8 millions d'euros inscrits dans la partie du RAP se rapportant aux grands projets transversaux et crédits contractualisés.**

Ces développements de justification au premier euro ne sont pas clairs.

– des moyens de fonctionnement (frais de déplacement, stages et formations, fournitures et logistiques, documentation et abonnement) dont la consommation en crédits de paiement s'établit à 89,78 millions d'euros pour un prévisionnel de 111,6 millions ;

– divers (études et honoraires, subventions aux œuvres sociales) dont la consommation en crédits de paiement s'établit à 33,49 millions d'euros pour un prévisionnel de 43,67 millions.

En dépit de la difficulté à les structurer et à les agréger, les dépenses de fonctionnement de l'action *Soutien* devraient bénéficier d'une présentation plus développée et qui distinguerait mieux la consommation des autorisations d'engagement des crédits de paiement.

• Les dépenses d'investissement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*

On apprend que les dépenses d'investissement de cette sous-action s'établissent à fin 2006 à 267,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et 212,60 millions en crédits de paiement.

Il est nécessaire de se munir du PAP 2006 pour retrouver les prévisions : 278,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et 225,19 millions en crédits de paiement.

Ces dépenses sont **trop brièvement** ventilées dans quatre rubriques :

– 94,18 millions d'euros (de crédits de paiement ?) en investissements immobiliers ;

– 88,13 millions d'euros en investissements informatiques y compris le programme Hélios (pour 20,20 millions d'euros en se reportant au développement sur les grands projets transversaux) ;

– 27,58 millions d'euros en les investissements mobiliers et techniques ;

– 2,71 millions d'euros en investissements de télécommunications.

*

* *

CHAPITRE II.— LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* est un nouveau programme au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, fruit de la réorganisation des crédits de l'ancien ministère des Finances, de l'économie et de l'industrie opérée par le présent projet loi de finances.

Il regroupe **la quasi-totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI)**, à l'exception de ceux relatifs aux activités de recouvrement de la fiscalité indirecte.

La douane exerce en effet une triple mission :

– **une mission fiscale**, puisqu'elle perçoit annuellement environ 13 % des recettes fiscales brutes de l'État, dont une partie (3 %) revient au budget communautaire ;

– **une mission économique**, en faveur de la compétitivité de nos entreprises et de la défense de l'emploi, dans la mesure où la régulation des échanges commerciaux extérieurs lui incombe, avec des objectifs de fluidité, de sécurité et de qualité des flux ;

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

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

La protection de l'espace national et européen et la régularisation des échanges commerciaux constituent pour la DGDDI des attributions complémentaires au rôle fiscal qui lui est ordinairement dévolu. L'action de la douane a effectivement considérablement évolué depuis plusieurs années, tant du fait des évolutions majeures du commerce international et des nouveaux risques induits par la globalisation des échanges que par les bouleversements liés à au développement du marché intracommunautaire et à l'élargissement de l'Union européenne.

L'activité traditionnelle de dédouanement et de surveillance des frontières s'est effacée au profit de fonctions plus complexes et diversifiées, structurées autour de la protection de l'ensemble des acteurs économiques, grands groupes comme PME, des consommateurs et des citoyens. Sans exhaustivité, sont désormais confiées à la douane notamment la fiscalité environnementale (taxe générale sur les activités polluantes), la gestion des aides intérieures dans le domaine agricole, le retrait des fruits et légumes, le contrôle des déchets, la lutte contre le travail clandestin, la sécurité aux points d'entrées du territoire national (liaison TransManche, Vigipirate, passages dits « Schengen »).

I.- ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DU PROGRAMME

Le programme poursuit deux finalités principales : d'une part, **assurer un niveau adéquat de sécurité des produits échangés et circulant sur le territoire**, d'autre part, offrir aux opérateurs économiques des conditions d'**accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique localisé en France**.

Le projet annuel de performances pour 2008 rend compte de ces efforts à travers les deux composantes du programme que sont la sécurisation et la facilitation des échanges de biens.

A.- L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET L'EXÉCUTION

1.- Une réorganisation des crédits de la DGDDI a été opérée dans le projet de loi de finances pour 2008

La présence du programme au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* plutôt que de la mission *Développement et régulations économiques* peut surprendre de prime abord.

a) Une nomenclature de programme transposée et remodelée

L'emplacement du programme dans l'architecture budgétaire MPA à compter du projet de loi de finances pour 2008 est à replacer dans le contexte de la constitution du nouveau Gouvernement et de la parution des décrets d'attribution. En effet, du fait du rattachement de la douane au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, et dans le même temps, du rattachement de la DGCCRF⁽¹⁾ au ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, **le maintien en l'état du programme 199 Régularisation et sécurisation des échanges de biens et services n'était plus envisageable** du fait du caractère nécessairement ministériel des programmes (dernier alinéa du I. de l'article 7 de la LOLF).

Devant cette impossibilité de maintenir le programme 199 dans sa configuration initiale, et afin d'assurer une concordance entre le périmètre des décrets d'attribution et de l'architecture MPA, il a été décidé de regrouper l'intégralité des services de la DGDDI au sein de la même mission relevant dans son ensemble du ministre chargé du Budget. La partition des moyens de la douane entre deux programmes, **relevant cette fois de la même mission**, a été conservée, une portion de ses dotations en ETPT et en crédits de titre 2 continuant à relever du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, s'agissant des activités de recouvrement des droits indirects. Cette répartition est inhérente à la dualité et à la spécificité des missions des douanes.

(1) Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

b) Le nouveau périmètre englobe désormais six actions

Dans l'architecture précédente, les crédits de la DGDDI étaient répartis au sein du programme 199 dans trois actions : l'action n° 3 *Maîtrise et régulation des flux de marchandises*, l'action n° 4 *Protection de l'espace national et européen* et l'action n° 9 *Soutien*, laquelle comprenait également des crédits communs avec la DGCCRF.

La nouvelle maquette conduit à une reventilation des crédits de la direction générale à l'intérieur de **six actions**, l'ancienne action n° 3 étant scindée en deux actions (n°4 et 5), l'action n°4 se subdivisant en trois actions (n°1, 2 et 3) et l'action n°6 (ancienne action n°9) regroupant les seuls crédits destinés à l'appui des services opérationnels.

La quasi-totalité (97 %) des crédits de la DGDDI se trouve ainsi rassemblée dans un programme unique, à l'exception de ceux correspondant au personnel de la sous-direction F (droits indirects). Ces crédits se retrouvent effectivement dans l'action n° 4 *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport* du programme 156, qui pour a finalité d'assurer le recouvrement au meilleur coût des droits et taxes perçus par la DGDDI pour le compte de l'État et de l'Union européenne, et qui regroupe 46,26 millions d'euros en crédits de titre 2 (740 ETPT, agents exerçant à titre monovalent des fonctions de recouvrement dans les recettes régionales et caisses de bureaux des douanes).

Logiquement, le responsable du programme relatif aux douanes n'est plus le secrétaire général du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, mais le directeur général des douanes et des droits indirects.

2.- L'évolution des dépenses en 2006 et les crédits demandés pour 2008

Comme l'indique le rapport annuel de performances pour 2006 (p. 175), l'exécution en 2006 des trois actions du programme 199 couvrant les activités de la DGDDI ne correspond pas complètement à celle du périmètre du programme 302 du projet annuel de performances pour 2008, non seulement en raison de la nouvelle architecture du programme mais également du fait du transfert d'un certain nombre d'ETPT. Cette remarque vaut particulièrement pour l'action *Soutien des services opérationnels*.

a) L'exécution budgétaire de l'exercice 2006

Les tableaux ci-après rendent compte de l'évolution des crédits affectés à la DGDDI en exécution pour 2006, en loi de finances initiale pour 2007 et selon le projet annuel de performances pour 2008.

**PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en milliers d'euros)

	Exécution 2006 *	LFI 2007	PLF 2008	2008 / 2007
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	541 599 (action n°4)	273 490	272 856	- 0,2 %
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière		144 509	142 325	- 1,5 %
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen		137 498	139 014	+ 1,1 %
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	726 227 (action n°3)	237 375	247 390	+ 4,2 %
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale		464 529	450 308	- 3,1 %
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	348 591	280 059	283 195	+ 1,1 %
Total	1 616 417	1 537 460	1 535 088	- 0,1 %

Hors fonds de concours et affectations de recettes.

** Exécution retraitée dans le nouveau périmètre, source : rapport annuel de performances pour 2006*

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

	Exécution 2006 *	LFI 2007	PLF 2008	2008 / 2007
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	528 205 (action n°4)	278 168	287 993	+ 3,5 %
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière		145 193	143 009	- 1,5 %
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen		149 025	143 529	- 3,7 %
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	714 741 (action n°3)	237 290	246 735	+ 4,0 %
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale		465 051	450 830	- 3,1 %
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	319 728	274 594	272 062	- 0,9 %
Total	1 562 674	1 549 322	1 544 158	- 0,3 %

Hors fonds de concours et affectations de recettes.

** Exécution retraitée dans le nouveau périmètre, source : rapport annuel de performances pour 2006*

Les **dépenses de fonctionnement** de la DGDDI correspondent aux dépenses des services d'administration générale, en charge de la logistique, de l'informatique du pilotage de la performance et du soutien aux services opérationnels. Pour 2006, elles s'élèvent à 99,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et 69,03 millions d'euros en crédits de paiement, et sont comptabilisées dans l'action *Soutien des services opérationnels*.

S'agissant des **crédits de titre 2**, les dépenses se sont élevées en 2006 à 978,7 millions d'euros, dont 324,1 millions d'euros pour l'action n°3 *Maîtrise et régulation des flux de marchandises*, 441,6 millions d'euros pour l'action n°4 *Protection de l'espace national et européen* et le solde pour l'action de soutien.

Toujours pour 2006, les **dépenses d'investissement** sur l'action n° 3 ont été limitées à 2,39 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,09 millions d'euros en crédits de paiement ; pour l'essentiel il s'agit de dépenses liées à la réhabilitation de bâtiments. En revanche, les dépenses d'investissement de l'action n°4 concernent plus particulièrement l'acquisition de matériels de transport et d'équipement ⁽¹⁾ pour les services de surveillance, ainsi que des dépenses immobilières (regroupement ou délocalisation de brigades) ; elles se sont élevées au total à 42,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,22 millions d'euros en crédits de paiement (dont respectivement 13,75 millions d'euros et 5,98 millions d'euros pour les dépenses d'immobilier ⁽²⁾). L'action *Soutien des services opérationnels* comprend également des dépenses immobilières portant sur les immeubles des services interrégionaux et à compétence nationale pour 5,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,85 millions d'euros en crédits de paiement ⁽³⁾.

Enfin, s'agissant des **dépenses d'intervention** de 2006, il convient de souligner que l'action n°3 a supporté 348 millions d'euros au titre du soutien au réseau débitants de tabac ⁽⁴⁾ (application du « contrat d'avenir 2004-2007 »), tandis que l'action n°4 enregistre des subventions de 0,8 million d'euros à la collectivité départementale de Mayotte et 1,7 million d'euros à la société Eurotunnel à titre de contribution au remplacement d'un scanner fixe sur le lien Transmanche.

b) Les principales perspectives budgétaires du programme en 2008

**PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	248 165	20 652	3 600	438	272 856
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	128 218	13 795	312	0	142 325
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 526	14 245	4 243	0	139 014
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 648	21 916	5 487	339	247 390
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	87 956	7 252	100	355 000	450 308
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	203 670	62 066	17 458	0	283 194
Total	1 008 183	139 926	31 200	355 777	1 535 088

(1) Voir p. 141.

(2) Ces crédits comprennent pour 2,4 millions d'euros une partie des dépenses liées à la construction des bureaux de contrôle nationaux juxtaposés de Delle-Boncourt à la frontière suisse, et de ceux de Porta à la frontière andorrane pour 1,6 million d'euros.

(3) Ces crédits concernent pour 4,23 millions d'euros la rénovation de la cité domaniale de La Joliette à Marseille et l'acquisition de bâtiments appartenant aux Aéroports de Paris à Roissy et au Bourget pour 1,36 million d'euros.

(4) Voir p. 156.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2008

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	248 165	22 279	17 110	438	287 993
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	128 218	14 480	312	0	143 009
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 526	14 960	8 043	0	143 529
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 648	21 261	5 487	339	246 735
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	87 956	7 775	100	355 000	450 830
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	203 670	60 434	7 958	0	272 062
Total	1 008 183	141 189	39 010	355 777	1 544 158

Globalement, les crédits du programme sont en légère baisse de 0,1 % en autorisations d'engagement et 0,3 % en crédits de paiement par rapport à 2007. En revanche, **en euros constants, la diminution des crédits est proche de 2 %.**

Les **dépenses de fonctionnement** sont attendues pour 139,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 0,2 %) et 141,2 millions d'euros en crédits de paiement (- 0,3 %). Elles concerneront pour l'essentiel les dépenses liées au plateau technique de base ⁽¹⁾ dont les loyers budgétaires (7,25 millions d'euros), les achats de fournitures, de mobilier, les frais opérationnels de déplacement et de communication, etc.

En matière de **dépenses immobilières**, les chantiers de construction des bureaux de contrôle nationaux juxtaposés (BCNJ) de Delle-Boncourt à la frontière suisse et de Porta à la frontière andorrane sont poursuivis pour 6 millions d'euros de crédits de paiement ⁽²⁾. Par ailleurs, 10,26 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits pour la conservation du patrimoine domanial ⁽³⁾, en ce compris l'acquisition de locaux destinés à accueillir la direction régionale à Chambéry (2,57 millions d'euros) et les travaux relatifs au transfert des services centraux à Montreuil. Le directeur général des Douanes et droits indirects a confirmé à votre Rapporteur spécial que le déménagement de ces services aura lieu en février 2008.

S'agissant des **autres dépenses d'investissements**, 6,9 millions de crédits de paiement sont notamment inscrits pour la remise à niveau et l'acquisition d'équipements aéronavals (hélicoptères, vedettes de surveillance, etc.). En outre, 5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement permettront de faire face aux engagements pluriannuels (marchés), pour l'essentiel liés à des dépenses informatiques, dont la couverture en crédits de paiement sera assurée par les rattachements de fonds de concours prévus au titre de l'année 2008.

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

(2) Pour un coût total pluriannuel de 19,07 millions d'euros.

(3) 1 237 immeubles pour une superficie développée de 583 348 m².

Enfin, 355 millions d'euros de **dépenses d'intervention** sont prévus en application du contrat d'avenir en faveur du réseau des buralistes.

Le tableau ci-dessous répertorie **la ventilation par BOP** ⁽¹⁾ de la notification initiale des crédits pour 2008.

**VENTILATION DES CRÉDITS
PAR BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME EN 2008**

BOP	Titre 2	Hors titre 2	Total
Administration centrale	5,73 %	33,14 %	38,87 %
Lille	4,53 %	0,39 %	4,92 %
Metz	4,42 %	0,35 %	4,77 %
Dijon	2,47 %	0,25 %	2,72 %
Lyon	4,99 %	0,50 %	5,49 %
Méditerranée	5,36 %	0,55 %	5,91 %
Montpellier	2,28 %	0,21 %	2,49 %
Bordeaux	3,63 %	0,31 %	3,94 %
Nantes	4,48 %	0,44 %	4,92 %
Rouen	3,29 %	0,26 %	3,55 %
Île de France	4,26 %	0,51 %	4,77 %
Roissy	3,72 %	0,23 %	3,95 %
Guadeloupe	1,23 %	0,08 %	1,31 %
Martinique	1,54 %	0,14 %	1,68 %
Guyane	0,80 %	0,08 %	0,88 %
La Réunion	1,07 %	0,09 %	1,16 %
Polynésie française	0,70 %	0,06 %	0,76 %
Nouvelle-Calédonie	0,60 %	0,06 %	0,66 %
DNRED	2,69 %	0,73 %	3,42 %
CID	0,77 %	0,10 %	0,87 %
DNSCE	0,78 %	0,09 %	0,87 %
DNRFP	1,81 %	0,23 %	2,04 %
Total	61,19 %	38,81 %	100 %

Source : DGDDI.

(1) La cartographie des BOP de la DGDDI révèle un BOP central et 21 BOP déconcentrés dont 17 interrégionaux (6 étant situés dans les DOM-TOM) et 4 BOP spécifiques correspondant aux directions opérationnelles : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le centre informatique douanier (CID), la direction nationale des statistiques et du commerce extérieur (DNSCE) et la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP). Tous les BOP comprennent une unité opérationnelle (UO), à l'exception de la direction interrégionale d'Île de France qui compte 2 UO, de même que celles de Nouvelle-Calédonie et de La Réunion, tandis que la DNRFP compte 3 UO et le BOP central, 6 UO.

c) Les fonds de concours et attributions de produits en 2006 et les prévisions de rattachements pour 2007 et 2008

Le tableau suivant récapitule les neuf fonds de concours et attributions de recettes venant abonder les dotations budgétaires du programme 302.

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2006-2007

(en euros)

Code	Libellé de l'attribution de produits	Rattachements 2006	Rattachements au 1 ^{er} semestre 2007	Prévision de rattachements 2007
07-1-4-244	Participation de l'UE aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude	394 849	174 000	174 000
07-2-3-259	Produit de la vente par la DGDDI d'informations statistiques	154 869	76 330	152 660
07-2-2-260	Rémunérations de prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de dédouanement SOFI	12 681 011	9 545 356	18 200 000
07-1-4-528	Participation de gouvernements étrangers à la construction de bureaux de douanes à contrôles nationaux juxtaposés	2 263 830	0	3 250 000
07-2-3-708	Recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques d'occasion	296 117	0	10 000
07-2-1-732	Prélèvements effectués sur les émoluments des agents de la DGDDI logés par l'État à l'étranger et outre-mer	46 218	1 713	50 000
07-2-2-795	Produit des recettes encaissées par les laboratoires des douanes pour l'exécution des analyses et expertises	56 629	28 460	56 920
07-2-2-828	Rémunération des prestations fournies par les douanes aux opérateurs du commerce extérieur hors du cadre normal	2 828 181	1 291 987	2 583 974
07-2-2-850	Rémunérations pour services rendus par les navires des douanes	19 468	5 835	11 670
Total		18 741 172	11 123 681	24 498 224

Pour 2008, les principales évolutions à signaler concernent :

– le fonds de concours n°07-2-1-732 *Prélèvements effectués sur les émoluments des agents de la direction générale des douanes et droits indirects logés par l'État à l'étranger et dans les collectivités d'outre-mer* sera supprimé en 2008 et compensée par un abondement de la dotation hors titre 2 de la douane à hauteur de 50 000 euros, en raison, dorénavant de l'impossibilité de rattacher par voie de fonds de concours des prélèvements effectués sur les émoluments des agents de la DGDDI logés par l'État à l'étranger. En effet, le Conseil d'État n'a pas retenu la qualité de « rémunération pour service rendu » de ce produit entraînant, de ce fait, la suppression de cette attribution de produits ;

– le fonds de concours n°07-2-2-260 *Rémunérations de prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de traitement automatique des opérations de dédouanement (SOFI)* verra son rendement diminuer de 7 millions d'euros en 2008, du fait de la mise en œuvre progressive de la gratuité des systèmes de dédouanement informatisés DELT@.

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2008

(en euros)

Code	Libellé de l'attribution de produits	Prévision de rattachements 2008
07-1-4-244	Participation de l'UE aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude	90 000
07-2-3-259	Produit de la vente par la DGDDI d'informations statistiques	240 000
07-2-2-260	Rémunérations de prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de dédouanement SOFI	11 200 000
07-1-4-528	Participation de gouvernements étrangers à la construction de bureaux de douanes à contrôles nationaux juxtaposés	2 400 000
07-2-3-708	Recettes provenant de l'aliénation de matériels informatiques d'occasion	10 000
07-2-1-732	Prélèvements effectués sur les émoluments des agents de la DGDDI logés par l'État à l'étranger et outre-mer	Supprimé
07-2-2-795	Produit des recettes encaissées par les laboratoires des douanes pour l'exécution des analyses et expertises	40 000
07-2-2-828	Rémunération des prestations fournies par les douanes aux opérateurs du commerce extérieur hors du cadre normal	2 600 000
07-2-2-850	Rémunérations pour services rendus par les navires des douanes	30 000
Total		16 610 000

B.– LES MOYENS EN PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Depuis une dizaine d'années, la DGDDI s'est engagée dans une indispensable démarche de modernisation impliquant, par étapes successives, la totalité de ses secteurs d'activité et touchant aussi bien aux structures qu'aux méthodes de travail des services. Les crédits de personnels s'inscrivent dans les prévisions du contrat pluriannuel de performance 2006-2008, signé le 3 mai 2006, qui définit les orientations en matière d'emplois et de ressources humaines.

Pour 2008, le programme connaîtra **une nouvelle diminution du plafond d'emplois**.

1.– Le personnel et les dépenses associées du programme en 2006 et pour les premiers mois de 2007

Il convient d'indiquer, en préambule, que les effectifs de la DGDDI relèvent dans les lois de finances 2006 et 2007 de deux programmes distincts, rattaché chacun à une mission différente :

– le programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services*, relevant de la mission *Développement et régulation économiques* et auquel était associé en 2006 un plafond d'autorisations d'emplois de 18 488 ETPT et en 2007 de 18 216 ETPT ;

– le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* relevant de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* et auquel était associé en 2006 comme en 2007 un plafond d'autorisations d'emplois de 784 ETPT.

Seuls les effectifs concourant aux objectifs du premier programme se retrouvent ici. Il est à noter que cette partition n'existait pas en 2005 dans la mesure où une expérimentation de globalisation des crédits « pré-LOLF » avait été menée, de sorte que les consommations d'ETPT de ce programme ne peuvent être isolées de celles du programme 156 pour 2005. Le tableau ci-après indique le nombre d'ETPT en 2006 et pour le premier semestre 2007.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 2006-2007

Catégorie	2006	1 ^{er} semestre 2007
A+	253	264
A	3 424	3 369
B	6 682	6 711
C	7 951	7 748
Total	18 308	18 092

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de titre 2, telles que constatées au titre de l'année 2006 dans le périmètre du programme 199, sont détaillées dans les tableaux suivants.

DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2006

(en euros)

	Action 3 – Maîtrise et régulation des flux de marchandises	Action 4 – Protection de l'espace national et européen	Action 9 – Soutien	Total
Rémunérations d'activité	222 847 385	303 952 525	148 607 507	675 407 417
Cotisations et contributions sociales	99 074 288	135 304 822	63 022 071	297 401 181
Prestations sociales et allocations diverses	2 191 784	2 338 452	1 374 470	5 904 706
Total	324 113 457	441 595 799	213 004 048	978 713 304

Catégorie	Dépenses
A+	28 496 629
A	244 871 610
B	347 731 961
C	350 953 068
Total	972 053 269

NB: la différence observée entre les deux totaux provient du fait que la dépense ventilée par catégories d'emplois n'inclut ni les dépenses de prestations sociales (5,9 M€) ni les rémunérations non liées au plafond d'emplois qui bénéficient notamment aux correspondants locaux des douanes en activité en 2006.

En raison du changement de périmètre du programme et des transferts ⁽¹⁾ d'ETPT, une comparaison directe des dépenses de personnel en 2006 et en 2008 est délicate.

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

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

• Les entrées/sorties en ETPT

LES ENTRÉES DANS LES EFFECTIFS DE LA DGDDI (2006-2007)

Année	Catégorie	A	B	C
2006	Recrutements externes	58	195	347
	Recrutements internes	125	274	0
	Total	183	469	347
2007	Recrutements externes	82	237	281
	Recrutements internes	134	407	0
	Total	216	644	281

LES SORTIES DES EFFECTIFS DE LA DGDDI (2006-2007)

Année	Catégorie	A	B	C
2006	Retraites, radiations, démissions, décès	146	352	203
	Sorties suite à promotion	0	125	274
	Total	146	477	477
2007	Retraites, radiations, démissions, décès	136	287	250
	Sorties suite à promotion	0	134	407
	Total	136	421	657

Il est notamment à constater que les sorties de la catégorie C progressent de 180 unités entre 2006 et 2007 tandis que les entrées dans cette même catégorie diminuent de 66 unités.

(1) Voir p. 126.

- Le glissement vieillesse-technicité

L'impact budgétaire du GVT est évalué à 1,07 % d'un volume de crédits de titre 2 composé de 79,75 % des crédits relevant des rémunérations principales et des indemnités, et de 100 % des crédits de la catégorie des charges sociales. Pour 2006 et 2007, cet impact représente respectivement 8,9 millions d'euros et 9 millions d'euros.

- Les mesures catégorielles

– pour 2006, 1,8 million d'euros au titre des réformes statutaires concernant les trois catégories, dont 0,6 million d'euros pour l'application des « accords Jacob », ainsi que 2,8 millions d'euros s'agissant des mesures indemnitaires (primes sommitales de grade prévues par les « accords Jacob » et dispositif d'intéressement) ;

– pour 2007, 6,2 millions d'euros pour les réformes statutaires, 1,5 million d'euros en application du dispositif d'intéressement et 0,66 million d'euros au titre de la réforme du régime indemnitaire des agents des opérations commerciales (OP/CO).

c) Une application limitée de la fongibilité asymétrique

En 2006, la DGDDI a mis en œuvre **deux mouvements de fongibilité asymétrique** pour un montant total de 3,83 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Pour les deux tiers (2,65 millions d'euros), il s'agit du versement, à partir des crédits de la dotation hors titre 2 du programme 199, d'une subvention de fonctionnement à la Mutuelle des douanes ⁽¹⁾ afin d'assurer la neutralité financière du dispositif transitoire mis en place en 2006 dans l'attente d'une redéfinition des relations entre l'État et les mutuelles de fonctionnaires. Cette subvention représente le coût des dépenses de personnel supporté par la Mutuelle au titre des agents, auparavant mis à disposition, et placés en détachement à compter du 1^{er} avril 2006 ⁽²⁾.

Le solde (1,18 million d'euros) correspond à des crédits restant sans emploi à l'issue de la gestion de 2006. Ce montant correspond à 0,12 % de la dotation du titre 2 du programme 199, soit approximativement la réserve de précaution.

(1) La Mutuelle des douanes a été créée en 1972 par la fusion de la Mutuelle générale des douanes françaises et de la Mutuelle douanière de France et d'outre-mer. Elle compte 33 600 adhérents et environ 60 000 bénéficiaires.

(2) Dans un arrêt du 26 septembre 2005, le Conseil d'État a laissé six mois à l'État pour abroger le cadre juridique fixé par l'« arrêté Chazelle » de 1962 et mettre fin à la participation financière des employeurs publics aux mutuelles de leurs agents.

Pour les premiers mois de 2007, aucun mouvement n'a été initié, étant précisé que la charte de gestion du programme prévoit que la fongibilité asymétrique ne peut être amorcée qu'à l'issue du premier semestre le cas échéant, au vu de l'exécution constatée et de la prévision actualisée des dépenses pour la fin d'année.

2.- La prévision d'évolution des emplois de la DGDDI pour 2008

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

TABLEAU DES ETPT PRÉVISIONNELS PAR CATÉGORIE POUR 2008

	A+	A	B	C
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	0	147	1 820	2 957
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	57	911	741	311
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	4	125	827	1 207
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	10	996	1 887	966
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	6	323	723	517
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	177	1 264	922	958
Total	254	3 766	6 920	6 916

Source : DGDDI

a) L'évolution prévisible des effectifs en 2008

Pour 2008, le plafond d'autorisations d'emplois du programme diminue de 18 216 ETPT à **17 856 ETPT** (- 2,0 %), correspondant à **une baisse de 360 unités**. Il convient de souligner que la catégorie C contribue pour 518 à cette diminution du plafond d'emplois alors que les deux autres catégories voient leur plafond d'emplois progresser globalement de 158 unités.

Les entrées/sorties en ETPT

LES HYPOTHÈSES D'ENTRÉES DANS LES EFFECTIFS

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Recrutements	0	120	216	187	523
Autres rentrées	8	262	461	172	903
Transferts	0	2	0	0	250

1 428 entrées sont prévues, dont 523 ETP au titre des recrutements externes (titulaires et contractuels). Les autres entrées correspondent à des retours (congés parentaux, de longue durée, etc.) ou proviennent d'autres catégories d'emplois. S'agissant des transferts et des autres entrées, ils se déclinent de la façon suivante :

– 2 transferts résultent de la réintégration de fonctionnaires de la DGDDI précédemment affectés auprès du Haut fonctionnaire de Défense, pour lesquels les crédits correspondants se trouvaient dans le programme *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ;

– 31 entrées concernent des agents de la DGDDI rattachés auparavant au programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de cette mission ;

– enfin, 611 entrées proviennent d'autres catégories d'emploi.

LES HYPOTHÈSES DE SORTIES DES EFFECTIFS

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Départs en retraite	0	178	308	165	651
Autres départs définitifs	0	4	11	19	34
Autres départs	8	90	261	543	902
Transferts	8	91	45	42	186

Toutes catégories confondues, 685 départs définitifs sont prévus. Les deux tiers des autres départs correspondent à des sorties vers d'autres catégories d'emploi, le solde concernant diverses positions administratives de congé ou de disponibilité. Les transferts d'emplois se répartissent comme suit :

– 117 emplois sont transférés au titre du service commun des laboratoires (SCL)⁽¹⁾ et 68 emplois sont transférés au titre du service de lutte contre le blanchiment TRACFIN, soit 185 transferts vers le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* ;

– 1 emploi est transféré au titre du secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) au sein du programme *Coordination du travail gouvernemental* (programme 129).

Le glissement vieillesse-technicité

Le GVT aura **un impact budgétaire estimé pour 2008 à +0,85 %** s'agissant des rémunérations et indemnités, correspondant à 6,62 millions d'euros hors pensions. *A contrario*, le GVT négatif⁽²⁾ est évalué à 8,72 millions d'euros. L'économie budgétaire attendue découle directement du non-remplacement d'une partie des agents sortants.

Les mesures catégorielles

L'enveloppe globale est fixée à 10 millions d'euros et correspond au dispositif d'intéressement, à la deuxième étape de la réforme du régime indemnitaire des agents des opérations commerciales (OP/CO), ainsi qu'à la revalorisation de 7 points de l'indemnité de risques des agents de surveillance.

(1) Voir p. 138.

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

b) Le personnel mis à disposition par la DGDDI

A titre liminaire, il est expédient de souligner que la DGDDI ne bénéficie d'aucune mise à disposition en provenance d'autres ministères.

En revanche, **98 agents** (17 catégorie A+, 37 catégorie A, 20 catégorie B et 24 catégorie C) sont mis à disposition de divers organismes ou d'autres ministères, dont 8 font l'objet d'une refacturation et d'un remboursement.

Parmi ces agents, 24 sont désormais détachés auprès de la Mutuelle des douanes après avoir été mis à disposition jusqu'en avril 2006⁽¹⁾, 15 (dont 9 catégorie A+) sont mis à disposition des ambassades, 9 auprès du groupement Eurodouane (dont 8 remboursés par Eurodouane), 4 au ministère de l'Intérieur, 3 auprès de la Commission européenne et 2 auprès d'Europol. 5 agents, mis à la disposition de la Cour des comptes, et 1 agent auprès du médiateur de la République, font l'objet d'une convention de gestion.

Ces effectifs ne devraient pas sensiblement varier en 2008.

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

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

a) Une organisation rénovée des fonctions ressources humaines

Des pôles GRH, regroupant l'ensemble des activités concernées (formation professionnelle, recrutement, comptabilité) ont été mis en place au niveau des directeurs interrégionaux, responsables des budgets opérationnels de programme (BOP). Les responsables de BOP disposent de ce fait d'une capacité de pilotage et de moyens budgétaires d'une taille critique suffisante pour leur conférer des marges de manœuvre significatives en matière de ressources humaines.

La réforme des services d'administration générale doit s'achever au deuxième semestre 2007 par le positionnement des commissions administratives paritaires locales (CAPL) au niveau des directions interrégionales.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de cette nouvelle organisation de la fonction RH et pour donner les moyens aux services centraux et aux directions interrégionales de piloter de manière réactive et efficace la gestion du personnel, la douane a également entrepris une réflexion d'ensemble, s'inscrivant dans le cadre

(1) Voir p. 124.

ministériel, pour la réécriture de son système d'information RH. Cette démarche intègre notamment la nécessité de mettre à la disposition des services déconcentrés des outils pour réaliser des extractions, des projections et des analyses fines de l'évolution de leurs effectifs

b) Une politique de GRH axée sur la professionnalisation et la formation professionnelle

• Un recrutement aligné sur les orientations communautaires et plus ouverts :

Depuis 2006, tous les concours d'accès aux fonctions douanières sont ouverts aux ressortissants européens, conformément aux règles communautaires et au décret n°2003-20 du 6 janvier 2003. L'administration des douanes prépare également, afin d'accompagner l'évolution des métiers douaniers, une réforme du programme des épreuves des concours qu'elle propose. Cette réforme se traduira :

– dès 2009 par la modification des épreuves permettant d'accéder au grade d'inspecteur des douanes. Le format du concours sera homogénéisé autour des connaissances du candidat dans les matières juridiques et économiques ;

– par la sélection par concours de profils spécialisés (maintenance aéronautique, navale et automobile, etc.) pour **adapter ses recrutements à certaines de ses missions spécifiques** ;

– en adéquation avec la démarche ministérielle qui vise à garantir l'égalité des chances, par une **promotion de la diversité sociale** par la formation, dans des zones dites sensibles, des jeunes aux concours de catégorie B.

En outre, des recrutements « *Pacte* » sont, pour la deuxième année consécutive, ouverts. Ils permettront à 15 jeunes de moins de 26 ans et sans diplôme d'intégrer l'administration des douanes en 2007.

• Une politique de formation professionnelle qui s'adapte aux nouveaux métiers des douanes

Dans le cadre du contrat pluriannuel de performance 2006-2008, **la formation professionnelle s'est vue assigner deux objectifs stratégiques** :

– l'accompagnement des réformes organisationnelles et la modernisation des outils et des méthodes de travail ;

– la contribution à la réalisation des objectifs de performance en matière de lutte contre la fraude et le développement de l'action économique.

Pour ce faire, la DGDDI a développé la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui s'est notamment illustrée lors des travaux

préparatoires à la mise en œuvre de la réforme des services chargés des opérations commerciales (OP/CO) ⁽¹⁾. Par ailleurs, la formation initiale douanière a été adaptée pour alterner enseignement avec des formateurs de haut niveau et stages de terrain.

S'agissant de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (VAE), la DGDDI envisage d'appliquer les dispositions de la loi du 2 février 2007 pour les mécaniciens navals.

c) La construction d'un nouveau référentiel des métiers des douanes s'accompagne de mesures de requalification

En 2007-2008, la DGDDI a entrepris de réaliser **un référentiel des métiers** et des compétences du futur « Bureau de douane » tel qu'il devrait se mettre en place après la modernisation du dédouanement. Ce référentiel permettra, notamment, de définir les parcours de formation spécifique à chacun des métiers douaniers et d'évaluer les profils à privilégier en fonction de la nature de l'emploi défini.

Elle a également entrepris une démarche prospective sur le devenir et le contenu des métiers de l'encadrement, qui ont été profondément impactés par la succession des réformes budgétaires (LOLF) et organisationnelles qu'a connues la DGDDI ces dernières années.

Le contrat pluriannuel de performance 2006-2008 prend en compte ces mutations et l'émergence de nouveaux métiers en accentuant les requalifications intercatégorielles bénéficiant aux agents. C'est ainsi qu'au titre de l'année 2008 seront réalisées **200 transformations d'emplois de catégorie C en B et 90 transformations de catégorie B en A**.

d) La journée « chômee-travaillée » et le compte épargne-temps

Conformément aux dispositions de l'arrêté du 27 décembre 2005 fixant la journée de solidarité pour les personnels en fonction au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et au ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, la journée dite « chômee-travaillée » prend **la forme d'un jour de repos** (congrés annuels, aménagement et réduction du temps de travail) **en moins à la DGDDI**. Par conséquent, le lundi de Pentecôte, conformément au calendrier des fêtes légales, reste férié. La mise en œuvre de cette mesure s'est faite sans difficultés.

S'agissant du bilan relatif au compte épargne-temps (CET), le tableau ci-après en fournit les grands traits depuis 2002, étant observé que ces éléments concernent l'ensemble des agents des douanes.

(1) Voir p. 130.

BILAN DE L'APPLICATION DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS DEPUIS 2002

Nombre de CET ouverts depuis 2002	3 883
Nombre de jours cumulés sur les CET depuis 2002	111 877
Nombre de jours CET utilisés depuis 2002	7 005
Nombre d'agents ayant utilisé des jours CET depuis 2002	654

4.– La réforme du service des opérations commerciales (OP/CO)

La réforme du **service des opérations commerciales (OP/CO)** vise à ramener le nombre des bureaux des douanes en province de 250 à quelque 120 ou 130.

Elle s'effectue en parallèle avec à la suppression de la fonction comptable des bureaux de douane, la recette régionale devenant l'unique service comptable de la direction régionale. Des bureaux de douane principaux assureront les fonctions et les missions des opérations commerciales. Tous les autres bureaux seront spécialisés ou secondaires, ceux-ci ne gardant qu'une fonction résiduelle de contrôle sous l'égide du bureau principal, une domiciliation par secteur d'activité étant envisagée dans certains grands bureaux de douane.

D'ici décembre 2007, trois directions régionales (Lyon, Montpellier et Rouen) doivent servir de zones d'expérimentation du dialogue social dans le cadre de la réforme des OP/CO.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de l'ampleur de l'allègement de la présence des douanes dans les départements, alors que le ministre du Budget évoque désormais la possibilité de ne conserver qu'un bureau de douanes par département. Il s'interroge également sur la situation des personnels des OP/CO et sur la compatibilité de la diminution drastique des effectifs avec la nécessité de conserver un taux de contrôle satisfaisant et un réseau de proximité cohérent.

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

Les trois premières actions du programme 302, l'action n°1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises*, l'action n°2 *Lutte contre la grande fraude douanière* et l'action n°3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*, couvrent peu ou prou les contours de l'ancienne action n°4 du programme 199. L'objectif poursuivi est la contribution à **la sécurité des citoyens et des consommateurs** face aux risques liés au développement de la libre circulation internationale des personnes et des marchandises (protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs ou sécurité) et d'autre part, **l'amélioration de la lutte contre les circuits financiers clandestins** et le développement des moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette mission.

Le succès dans l'accomplissement de cette mission repose largement sur **la qualité de la politique de collaboration de la DGDDI** avec des organismes et administrations partenaires tant au plan national qu'au plan communautaire et international.

**CRÉDITS DES TROIS ACTIONS RELATIVES À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2008**

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	248 165 268	24 691 279	272 856 547
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	128 217 870	14 107 446	142 325 316
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 526 261	18 487 674	139 013 935
Total	496 909 399	57 286 399	554 195 798

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2008

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	248 165 268	39 827 444	287 992 712
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	128 217 870	14 791 668	143 009 538
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 526 261	23 002 554	143 528 815
Total	496 909 399	77 621 666	574 531 065

Les crédits de titre 2 représentent approximativement **90 % des crédits des trois actions**. Le nombre d'ETPT consacré à ces actions de surveillance s'élèvera à 8 963 en 2008. Il prend en compte un redéploiement de 480 emplois anciennement affectés aux fonctions support et logistique au profit des brigades opérationnelles, dont 210 emplois sur les frontières extra-communautaires. 150 emplois sont également venus renforcer la surveillance du littoral. Le coût complet d'une heure opérationnel de contrôle est estimé à 53 euros (50,40 euros en 2007).

A.– LA LUTTE CONTRE LA GRANDE FRAUDE : UN AXE D'ACTION MAJEUR DE LA DGDDI

1.– Le bilan de l'activité de lutte contre la contrefaçon

Depuis 2001, le nombre d'articles de contrefaçon appréhendés est en constante augmentation.

Exprimé en valeur des marchandises saisies par les services douaniers, la lutte contre la contrefaçon a marqué un palier en 2006 avec l'équivalent de **271,6 millions d'euros** saisis contre 293 millions d'euros l'année précédente. Ce

résultat s'inscrit dans un contexte européen de réorientation des saisies vers les produits de consommation courante par rapport aux produits de luxe, ce qui explique l'évolution défavorable en valeur.

En revanche, le nombre d'articles saisis progresse de 5,6 millions en 2005 à **6 millions en 2006**, de même que le nombre de constatations d'infractions (12 935 en 2006, soit +13 %). Sur les six premiers mois de 2007, la même tendance est constatée avec une nette augmentation en valeur (224 millions d'euros).

a) Une augmentation et une diversification de la contrefaçon en provenance d'Asie

Depuis 2002, le nombre de constats d'infractions a été multiplié par 6,5 et celui d'articles saisis a été multiplié par 4,5.

La douane est ainsi confrontée à **une augmentation considérable du nombre de contrefaçons, en provenance majoritaire d'Asie et plus particulièrement de Chine** (50 % des contrefaçons saisies en Europe), ainsi qu'à une diversification de la nature des produits de contrefaçon, qui n'épargne désormais plus aucun secteur d'activité. À côté des contrefaçons, traditionnelles, de vêtements de sport, d'articles de maroquinerie et de produits de marques prestigieuses, apparaissent en effet pléthore de nouveaux produits contrefaits, tels que ceux ayant trait à l'informatique et aux jeux vidéos. Le marché national se voit donc de plus en plus touché par cette diversification.

Par ailleurs, de nouveaux vecteurs de propagation des contrefaçons se sont développés, tels la voie postale et le fret express, facilitant l'écoulement de ces produits sur le territoire national. Le développement du commerce sur Internet constitue également un facteur d'augmentation de la part des contrefaçons destinées au marché national, en raison des facilités d'approvisionnement qu'offre ce vecteur tant aux acheteurs occasionnels qu'aux fraudeurs plus expérimentés. Ces derniers multiplient les commandes de petites quantités de marchandises de contrefaçon acheminées par fret express ou colis postaux afin de minimiser les risques encourus en cas de découverte d'un envoi par les autorités répressives.

b) La DGDDI a réagi en adaptant ses méthodes de contrôle

Tout en maintenant les contrôles à la circulation, aux frontières maritimes, terrestres, et dans les aéroports, lesquels restent des sources de saisies de marchandises en transit destinées le plus souvent aux marchés étrangers, les douanes ont parallèlement renforcé leur dispositif de contrôles **sur les lieux de vente nationaux tels que les foires et marchés ou les braderies saisonnières** organisées dans quelques grandes métropoles régionales, qui apparaissent comme des lieux privilégiés pour l'écoulement des contrefaçons (vêtements, chaussures, parfum, horlogerie, outillage, etc.) auprès d'une clientèle peu avertie.

Ainsi, depuis 2004, dans le cadre du plan d'action intervenu dans ce domaine, un dispositif renforcé de contrôle est mis en place chaque année. Il prend la forme d'actions à caractère opérationnel menées au cours de la période estivale sur l'ensemble du territoire concernant les cibles suivantes : **le tourisme de la contrefaçon** (voies routière, maritime, ferroviaire et aérienne), **la vente ambulante sur les foires, marchés et lieux de forte fréquentation touristique, le fret express et les colis postaux**. Pour 2007, la Coupe du monde de rugby a été un événement prioritairement ciblé en raison des risques liés à l'introduction sur le marché français de contrefaçons de produits dérivés.

Les constatations réalisées lors de ces contrôles sont, chaque fois que des indices laissent supposer la présence de stocks, poursuivies par des investigations dans les locaux professionnels, en application des dispositions de l'article 63 *ter* du code des douanes. Ces contrôles ont permis de donner un développement aux constatations initiales en remontant les chaînes d'approvisionnement et de saisir des quantités importantes de marchandises de contrefaçon.

Dans le même temps, **la DGDDI a aussi accentué les contrôles portant sur les marchandises acheminées par la voie postale ou par le fret express**, vecteurs qui se sont affirmés depuis 2003. Les expéditions observées sont effectuées majoritairement depuis l'Asie (Chine, Hong-Kong, Thaïlande) en partie sur commandes réalisées via Internet, et portent le plus souvent sur des chaussures de sport, de la maroquinerie, des vêtements et des produits pharmaceutiques.

c) Le commerce en ligne de contrefaçons fait l'objet d'une réponse adaptée

Le commerce en ligne constitue **un aspect émergent du trafic de contrefaçons**, même s'il reste difficile à évaluer. Ce trafic présente toutefois des spécificités tant par sa nature volatile que par les vecteurs d'importation qu'il utilise. Celui-ci ne peut donc pas être appréhendé de la même façon que les trafics « classiques » de contrefaçons. Compte tenu de sa spécificité, il appelle une réponse adaptée.

En premier lieu, l'action de la DGDDI est orientée vers :

- les fournisseurs d'accès ;
- les sociétés disposant de sites dédiés à la vente aux enchères (eBay, PriceMinister, etc.) pour des actions de repérage et de prévention ;
- les titulaires de droits eux-mêmes pour des actions de coopération.

Ainsi, la douane a créé un service spécialisé de veille sur Internet, la Cellule de recueil et d'analyse de l'Internet douane (ou CRAIDO), rattachée à la DNRED, qui agit en lien avec les services d'enquêtes douaniers pour remonter les filières d'écoulement de la contrefaçon et intercepter les envois.

En second lieu, les services de la douane effectuent des contrôles sur les vecteurs d'acheminement privilégiés des contrefaçons commandées en ligne que sont la voie postale et le fret express. En outre, la douane a mis en place un système de livraisons surveillées postales permettant aux services d'appréhender directement et physiquement les infracteurs et corrélativement, de démanteler les filières.

Le bilan est pour l'instant correct puisque le nombre d'articles saisis dans ce cadre est passé de 35 383 articles en 2005 à **74 975 articles en 2006**, tandis que celui des constatations réalisées s'élève à **2 379 en 2006** contre 1 684 constatations en 2005.

2.- Les actions communes de prévention de la contrefaçon

a) Un partenariat renforcé avec le CNAC

Dans sa stratégie de lutte contre ce phénomène, la douane a développé un partenariat actif avec les entreprises qui s'est concrétisé par la création en 1997 du **Comité national anti-contrefaçon (CNAC)**. Ce comité est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Industrie et présidé par notre collègue Bernard Brochand. L'objectif du CNAC est de coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés concernés dans la lutte collective contre la contrefaçon en portant l'attention à la fois sur l'offre et sur la demande de produits contrefaits.

b) Les actions de prévention menées conjointement avec le CNAC

Selon le CNAC, 35 % des Français reconnaissent avoir déjà acheté des contrefaçons et n'être retenus de réitérer que par les craintes liées aux sanctions qui s'alourdissent et au risque induit pour leur propre santé.

Après l'opération grand public sur le thème « *Contrefaçon, non merci* » et le site Internet « non-merci.com » début 2006, pilotée en collaboration avec le CNAC, la DGDDI participe depuis avril 2007 avec le comité Colbert, qui représente les principales entreprises françaises du secteur du luxe (joaillerie, maroquinerie, parfumerie, arts de la maison, etc.), et sous l'égide du CNAC, à une campagne d'affichage dans les lieux touristiques et les zones de transit. À cette occasion, la douane a réalisé les dépliants distribués aux voyageurs pendant la période estivale.

L'objectif est de sensibiliser les consommateurs au lien qui unit la propriété intellectuelle à la création, et à la nécessité de préserver la première pour favoriser la seconde.

B.– LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS

1.– La lutte contre la grande fraude douanière

La répression des grands trafics fait l'objet de l'action n° 2 du programme.

a) La lutte contre le trafic des stupéfiants

En 2006, les quantités totales de stupéfiants saisies par les services douaniers sont en retrait par rapport à l'année 2005, passant de 74,4 tonnes à 60,4 tonnes. Selon la DGDDI, cette baisse doit néanmoins être relativisée, d'une part parce qu'elle est essentiellement due à la diminution des quantités de résine de cannabis saisies (- 28 %), alors que **les saisies des drogues dures augmentent**, parfois très significativement (héroïne + 81 %, ecstasy + 178 %, khat + 385 %), d'autre part parce que ce phénomène n'est pas propre à la France. En effet, le fléchissement général des saisies de résine de cannabis observé en 2005 en Europe semble se poursuivre, la diminution des prises portant sur des quantités supérieures à une tonne laissant penser à une modification des modes d'acheminement.

A contrario, le volume d'herbe de cannabis saisi augmente de 47 % tandis que les quantités de cocaïne saisies sont en augmentation de 24 % (3,3 tonnes interceptées). Cette forte hausse s'explique essentiellement par la réalisation de plusieurs saisies importantes sur le vecteur maritime.

Toutefois, la cible visée par le contrat pluriannuel de performance (310 millions d'euros saisis) n'est pas atteinte.

b) La lutte contre le trafic d'alcool et de cigarettes

1 200 constatations portant sur de l'alcool éthylique ou des boissons alcooliques de contrebande ont été réalisées en 2006 (- 29 %). Par contre, en volume, la quantité d'alcool saisie est en forte progression : 56,1 m³ contre 25,7 m³ en 2005.

Traditionnellement lié à celui de l'alcool, le trafic de cigarettes tend à se singulariser. En 2006, 11 160 constatations ont été opérées par les douanes pour un total de 240 tonnes de tabac, dont une vingtaine de constatations représentent à elles seules 117,8 tonnes. Au total, ces saisies équivalent à **45,9 millions d'euros**. Ce montant est supérieur à l'objectif fixé par le contrat pluriannuel de performance (45 millions d'euros).

c) Le manquement à l'obligation déclarative de capitaux

Afin de favoriser la lutte contre le blanchiment des capitaux illicites et le financement du terrorisme, le règlement CE n°1889/2005 et les articles 464 à 466 du code des douanes font obligation à toutes personnes en provenance ou à destination de l'étranger, **de déclarer aux services douaniers toute somme, titres et valeurs** supérieurs à 7 600 euros (10 000 euros à compter du 15 juin 2007).

En 2006, les services douaniers ont intercepté **132,4 millions d'euros** (+5 %) et constaté 1 791 infractions (dont cinq portaient sur plus de 1,5 million d'euros) sur le fondement du manquement à cette obligation.

2.– Les missions interministérielles de service public de la Douane

a) La lutte contre la pollution maritime

En 2006, l'action des aéronefs de la Douane a permis d'observer **227 pollutions marines** (sur un total national de 455 en métropole et outre-mer, tous produits confondus). Lorsque les navires à l'origine de rejets illicites ont pu être identifiés, ces observations ont donné lieu à la rédaction de 11 procès-verbaux. L'action répressive a significativement réduit les rejets illicites dans les eaux françaises.

Le rôle de l'expert « pollution maritime» des douanes a été consolidé en 2006. Cet expert a été quasi-systématiquement requis par les juridictions spécialisées en première instance. Fondé sur l'examen des photographies et relevés d'observations radar qui lui sont soumis par l'autorité judiciaire, son avis est un élément à charge significatif lors des audiences, voire préalablement aux poursuites (8 expertises ont été demandées dont 3 positives).

L'expert a par ailleurs poursuivi son travail d'information et de sensibilisation de divers acteurs nationaux et internationaux de la lutte contre les rejets illicites en mer de produits polluants. Il a ainsi conduit deux actions de formation au bénéfice des autorités espagnoles et marocaines, soucieuses d'accroître leur efficacité contre les rejets illicites. Enfin, comme les années précédentes, le secrétariat général de la Mer l'a associé aux réunions internationales en matière de lutte contre la pollution maritime, en particulier dans le cadre de l'accord de Bonn relatif à la coopération des États de la Mer du Nord.

b) Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime

La douane a relevé **92 infractions** en 2006. En 2007, les premières opérations européennes de contrôles conjoints ont été organisées en Manche, pour le cabillaud, et en Méditerranée, pour le thon rouge. L'agence communautaire de contrôle des pêches ne manquera pas de les développer.

S'agissant de la sécurité maritime, les services garde-côtes douaniers ont des compétences limitées. Néanmoins, **ils ont secouru ou assisté 158 personnes** durant l'année 2006.

Ils participent en outre chaque été aux campagnes de sécurité des loisirs nautiques : **2 075 contrôles ont ainsi été effectués** en 2006 et **191 infractions** ont été constatées à cette occasion.

c) La sécurité du territoire

Enfin, la douane poursuit sa collaboration avec les services chargés de la sécurité publique d'une part par son implication dans le plan Vigipirate, d'autre part dans le cadre des groupes d'intervention régionaux (GIR) et de sa participation au comité interministériel sur l'immigration irrégulière avec les services de la Police aux frontières (PAF).

Elle assure la gestion de nombreux points de passage frontaliers (PPF) en métropole, 135 en 2007 sur 181 auxquels il convient de rajouter 19 points de passage tenus dans les départements d'outre-mer.

3.— Les actions de coopération avec la DGCCRF et la douane judiciaire

a) Le cadre général de la coopération entre la DGDDI et la DGCCRF

Depuis plusieurs années, la DGDDI et la DGCCRF s'attachent à développer leur coopération dans différents domaines d'intérêt commun. Dans ce cadre, les directeurs généraux ont signé le 8 février 2006 **un protocole de coopération**. L'objectif est de renforcer les synergies pour améliorer l'efficacité du contrôle de la sécurité des produits et de la lutte contre la fraude au bénéfice de la protection des consommateurs.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2007 et en application d'un arrêté du 14 mars 2006, **un service à compétence nationale des laboratoires (SCL)**, rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, a été créé. Il est constitué d'une unité de direction (15 ETPT) et de onze laboratoires issus du regroupement des 18 laboratoires de chacune des deux directions. Outre l'unité de direction, le SCL compte 429 ETPT (303 ETPT au titre de la DGCCRF et 126 ETPT au titre de la DGDDI) pour un budget 2007 de 24,3 millions d'euros de titre 2 et 7,4 millions d'euros hors titre 2.

b) Une organisation trop récente pour en dresser le bilan

Cette coopération porte sur les secteurs des produits industriels (expertises techniques, par exemple sur les mini-motos et les quads), du commerce électronique, des produits vitivinicoles (1 230 contrôles conjoints ou coordonnés) et des produits alimentaires, particulièrement d'origine végétale (sur les 1 291 fiches d'information transmises par la douane en 2006, 1 225 concernent les

fruits secs), et aliments pour animaux. Elle concerne aussi la lutte contre les contrefaçons de marque (168 contrôles conjoints ou coordonnés le plus souvent sur les marchés). Elle associe étroitement les services du SCL.

S'agissant des structures, la coopération s'appuie au niveau central sur **un comité de liaison**. Par ailleurs, en vue de faciliter l'échange d'informations et la réalisation d'actions communes, des correspondants sont désignés aux niveaux national et local. Ils ont notamment pour mission d'orienter les informations reçues vers les services les mieux placés pour les exploiter et d'organiser des actions communes. Par ailleurs, 16 actions de formation intéressant les agents des deux réseaux ont été recensées et d'autres devraient se développer en 2008.

Du point de vue de votre Rapporteur spécial, il est encore trop tôt pour dresser un premier bilan de cette coopération, malgré de premières remontées positives, d'autant que les onze laboratoires, pour l'instant pluridisciplinaires, devraient **être spécialisés à partir de 2008**.

c) Le service national de douane judiciaire

Par ailleurs, le développement de la capacité douanière en terme de protection de l'espace national et européen se traduit également à travers le renforcement de la capacité opérationnelle du **service national de douane judiciaire** (SNDJ), une cinquantaine de nouveaux agents habilités ayant été affectés en 2006-2007. Depuis sa création, le SNDJ a connu une augmentation rapide du nombre d'affaires confiées par les magistrats dans la mesure où les saisines sont passées de 68 en 2002 à 426 en 2005. Cette tendance s'est poursuivie en 2006 avec **593 saisines**.

Les principaux domaines d'intervention du SNDJ en 2006 illustrent son ancrage dans les matières douanières et sa contribution notamment à la lutte contre les grands trafics frauduleux (contrefaçon de marque, contrebande, blanchiment, fraudes à la TVA, etc.). La participation du SNDJ à la lutte contre les grands trafics apparaît également au travers du nombre de dossiers confiés par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Ces structures judiciaires, spécialisées en matière de criminalité organisée et de grande délinquance économique et financière, ont en effet confié 62 saisines au SNDJ en 2006.

4.– Les indicateurs de performance liés à la sécurisation des échanges

a) Un indicateur pour les grands trafics

Indicateur 1.1 : *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon.*

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	ND	5 300	5 400	5 400	5 500
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande (unité : millions d'euros)	44,1	45,9	47	47	50
Montant des saisies de stupéfiants (unité : millions d'euros)	275,5	271,2	315	315	320
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	10 125	11 160	11 000	11 000	11 500
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (unité : millions)	3,7	4	4,4	4,8	4,8

* Le résultat 2005 s'entend hors cigarettes de contrefaçon, alors comptabilisées dans l'indicateur sur la contrefaçon.

Cet indicateur est à composantes multiples, et ce faisant, peut être délicat à analyser si l'une d'entre elles évolue dans un sens différent des autres.

Par ailleurs, il s'agit moins d'un indicateur de performance qu'un indicateur d'activité, au demeurant utile. On a en effet pu constater que l'évolution des trafics était largement corrélée au développement du commerce international. L'indicateur ne rend donc pas compte de la « part de marché » interceptée par les douanes. Encore faut-il souligner que la finalité des douanes est moins de saisir une part significative de trafics en augmentation que de réduire ces trafics.

S'agissant du nombre d'articles de contrefaçon saisis en 2006, il convient de noter qu'aucune cible n'avait été définie, l'indicateur n'existant pas en tant que tel dans les projets annuels de performance précédents.

b) La délicate mesure de la disponibilité des unités opérationnelles et l'application « Mathieu 2 »

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

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

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	68,2	69,2	69,6	69,6	70

L'indicateur rapporte le nombre d'heures opérationnelles au nombre d'heures dues hors congés.

Le taux de disponibilité opérationnelle⁽¹⁾ des unités de surveillance (69,6 % en 2007) paraît relativement faible, tout comme l'indice de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer (5,7 heures/jour en 2007). Les objectifs fixés par le projet annuel de performances pour 2008 semblent également timorés.

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

Selon le directeur général des douanes et des droits indirects, la stagnation de l'indicateur tient à l'adaptation des unités de surveillance à des trafiquants de plus en plus mobiles, et qui repèrent les unités de surveillance dans un laps de temps très court, ce qui conduit les agents des douanes à se déplacer d'un point de contrôle à l'autre, rallongeant ainsi les durées de transport et limitant donc le taux de disponibilité opérationnelle.

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

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer (unité : heures)	ND	5,4	5,7	5,7	6

L'indicateur rapporte le nombre pondéré de navires contrôlés au nombre d'heures passées en mer par unité.

De la même manière, la faiblesse du second indicateur tiendrait à une concentration accrue des contrôles sur les navires à fort enjeu, notamment les navires de commerce.

La DGDDI a procédé à **une mise à jour de l'application de suivi de l'activité dénommée « Mathieu »** (comme Management Automatisé des Travaux, Horaires, Indemnités et Écritures des Unités) qui passe à la version 2. Cette application est dédiée à la gestion des agents de la surveillance et comptabilise les heures de travail effectuées, leurs implications comptables (heures de nuit, heures de dimanche et de jours fériés), les absences (congés de maladie, etc.) et intègre au quotidien les ordres de service que reçoivent les agents de la surveillance ainsi que les rapports de service que ces agents doivent établir. À ce jour, 242 unités, soit la quasi-totalité des unités de métropole, fonctionnent sur le nouveau système, qui est en cours de déploiement dans les DOM.

Selon la DGDDI, l'appropriation par les services de « *Mathieu 2* » s'est faite sans difficultés et devrait participer à **l'amélioration du taux de disponibilité opérationnel des unités** à partir de 2008.

c) Les fluctuations des indicateurs relatifs aux montants redressés

Ces deux indicateurs permettent de mesurer l'efficacité du dispositif des enquêtes, tant au niveau national qu'au niveau régional, ainsi que de la filière de renseignement.

Indicateur 4.1 : Montant moyen des droits ou taxes redressés par agent.

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Montant moyen des droits ou taxes redressés par agent (unité : euros)	38 515	31 140	34 500	34 500	36 000

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

Indicateur 4.2 : Montant moyen des droits redressés par enquête.

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Montant moyen des droits redressés par enquête (unité : euros)	29 880	42 420	28 000	28 000	30 000

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

Le premier indicateur connaît des fluctuations tandis que le second marque une vive progression en 2006. Tous deux peuvent connaître des variations indépendantes de l'intensité des contrôles, notamment en raison de l'évolution des droits de douanes et des taxes assimilées.

Le résultat pour 2006 de l'indicateur relatif au montant moyen des droits ou taxes redressés par agent (31 140 euros) est inférieur à la cible (33 000 euros).

S'agissant de l'indicateur portant sur les droits redressés par enquête, l'atteinte de la cible traduit la qualité du ciblage des dossiers à fort enjeu et une amélioration de la maîtrise par les agents des réglementations douanières.

Enfin, votre Rapporteur spécial note qu'aucun indicateur ne couvre l'action n°6 *Soutien des services opérationnels*, ce qui est regrettable.

5.– La modernisation des services et de l'équipement de surveillance et de lutte contre la fraude

Votre Rapporteur spécial est particulièrement attentif aux dotations en équipement des services de surveillance.

a) La surveillance terrestre

L'année 2006 a vu l'aboutissement de la réforme des services de **la surveillance terrestre**. Cette réorganisation, engagée en 2003, a poursuivi l'objectif consistant à accroître le potentiel opérationnel des services et à améliorer la capacité d'intervention de la douane en matière de lutte contre la fraude et de criminalité organisée. Cette réorganisation a également permis de réaffecter les moyens sur certains secteurs nouveaux d'activité comme la douane judiciaire et de renforcer des domaines d'activité revêtant une acuité particulière au regard des priorités actuelles comme, par exemple, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine.

● L'architecture

La **nouvelle architecture du réseau** des services de la surveillance repose sur un réseau de 235 brigades opérationnelles auxquelles s'ajoutent les unités support, soit 12 centres de liaison inter-services (CLI), 18 services techniques automobiles (STA) et 43 brigades hors rang (BHR).

- Le parc automobile

Le **parc automobile** a été partiellement modernisé en 2006 avec l'acquisition de **117 véhicules** (dont 22 bureaux mobiles, 13 fourgons Jumpy, 5 breaks et 10 véhicules maître-chien) **et 157 motocyclettes** (dont 140 sérigraphiée ⁽¹⁾), portant le parc total à 3 061 véhicules et 339 motos. Par ailleurs, 255 casques audios ont été commandés en complément du stock de 43 casques existants.

Pour 2006, ces dépenses d'investissement ont représenté 3,95 millions d'euros de crédits de paiement. Pour 2008, 3,6 millions d'euros de crédit de paiement sont inscrits au titre des différentes actions du programme.

- L'équipement informatique

Le réseau « *Cristal Mobile* » permet aux douaniers de la surveillance le transport de la voix et des données. Ce réseau est actuellement fourni par Bouygues Télécom dans le cadre d'un marché public pour sa partie communications longue distance, et un réseau de PMR 446 ⁽²⁾ pour les communications courte distance.

Le taux moyen de dotation est de 1 téléphone pour 3 agents.

L'ensemble des 768 cartes micro-ordinateurs portables (GPRS) a été remplacé en 2006-2007 par des cartes de nouvelle génération (EDGE) permettant des vitesses de transmission beaucoup plus importantes mais aussi une meilleure couverture et une ergonomie plus aisée.

Ce déploiement a augmenté de manière significative l'utilisation des ordinateurs portables (PME) en connexion « *Cristal Mobile* ».

Le parc en radio UHF (PMR) pour les communications de proximité s'élève à 732 unités (kit voitures) et à 2 837 unités (kits piétons).

- L'armement

Suite à un rapport d'expertise, la modernisation de l'armement individuel en douane a été engagée en 2004 afin de remplacer un parc d'armes datant de 20 ans, dans le cadre d'un programme pluriannuel de formation et d'acquisition. Pour 2006, il a donné lieu à 2,12 millions d'euros de crédits de paiement.

Les services douaniers sont à l'heure actuelle progressivement dotés de pistolets semi-automatiques ; ils le seront totalement en 2008.

(1) C'est-à-dire portant le logo des douanes (contraire de banalisées).

(2) Appareils portables de radio-communication, appelés couramment talkies-walkies, basés sur la norme européenne ETS 300 296.

- Les scanners mobiles

Une nouvelle unité dédiée au contrôle des poids lourds a été créée en 2006 à la DGDDI : la brigade « *Scanners Mobiles Spécial* » (SMS). Deux camions scanners mobiles sont entrés en service au premier semestre 2007 et deux autres doivent compléter le dispositif au début de l'année 2008 pour 2,9 millions d'euros de crédits de paiement.

Ce nouveau service, dont l'organisation (travail nomade) est novatrice, permet la réalisation de contrôles approfondis par l'utilisation de la radiographie à rayon X. Deux équipes autonomes et mobiles de 12 agents par camion sont amenées à intervenir sur l'ensemble du territoire lors de contrôles conjoints organisés avec des unités locales.

b) Le renseignement

La DGDDI a également modernisé ses services chargés du **renseignement**. Ce secteur d'activité représente un enjeu majeur pour la douane dans la mesure où il concerne la recherche et le traitement du renseignement, mais aussi les investigations spécialisées dans la lutte contre la grande fraude (trafic de stupéfiants, contrebande d'alcool et de tabac, réseaux de contrefaçons, etc.).

c) L'aéronaval

Adoptée fin 2005, la réforme du dispositif aéronaval était devenue nécessaire en raison, notamment, de l'évolution des enjeux maritimes actuels et de la définition en 2004 d'un nouveau cadre de l'Action de l'État en Mer (AEM). Une réflexion d'ensemble sur l'évolution du rôle de la douane en mer a donc été engagée dès la fin de 2004, avec les représentants des personnels et en association avec le Secrétariat général de la Mer et les préfets maritimes. À l'issue de cette phase, il a été décidé de mettre en place progressivement un dispositif aéronaval plus resserré et plus homogène, garantissant le maintien global du potentiel opérationnel douanier. Le dispositif ainsi arrêté est progressivement mis en place depuis 2006, la phase de réorganisation structurelle devant être achevée à la fin de l'année 2008.

- Le parc naval et aérien

Des investissements lourds ont ainsi été engagés avec l'acquisition récente d'un **troisième navire-école** en 2006, la mise en service dans le courant de l'année 2007, à Brest et à Boulogne-sur-mer de **2 nouveaux patrouilleurs garde-côte** de 43 mètres destinés à couvrir les zones de la Manche-Mer du Nord et de l'Atlantique où la navigation est la plus intense (soit 1,6 million d'euros de crédits de paiement sur 2008, pour un coût total de 17 millions d'euros), ainsi que le **remplacement de 6 hélicoptères biturbines par 5 machines de nouvelle génération** (soit 2,5 millions d'euros de crédits de paiement pour un coût total de 46 millions d'euros).

Le directeur général des douanes a confirmé à votre Rapporteur spécial que ces hélicoptères prévus en 2006 ont bien été livrés mi-2007. Par ailleurs, le renouvellement progressif du parc des vedettes de surveillance rapprochée sera entrepris à partir de 2008 pour un montant de 2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement.

À l'issue de cette réforme, le **nouveau dispositif garde-côtes** sera composé de **42 unités** (2 patrouilleurs gardes-côtes, 18 brigades gardes-côtes, 16 brigades de surveillance nautique et 6 brigades de surveillance aérienne).

Pour sa part, le **parc aérien** comprend 7 hélicoptères (6 aéromaritimes et un aéroterrestre) et 17 avions (13 aéromaritimes et 4 aéroterrestres) dont 2 équipés d'un système de télédétection de pollution maritime (Polmar). Un avion « Polmar » fera l'objet d'une remise à niveau en 2008 pour 1 million d'euros de crédits de paiement pour un coût total de 1,5 million d'euros.

III.- LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES : UN ENJEU POUR LA DÉFENSE DE L'EMPLOI ET LE SOUTIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR

L'action *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* (action n°4) et l'action *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale* (action n°5), complémentaires, retracent la mission économique des douanes, second axe stratégique de la DGDDI.

La finalité générale de ces deux actions est de **soutenir le développement économique des entreprises, dans le respect de la loyauté des échanges**, et de **garantir un équilibre entre le développement des flux commerciaux, la facilitation des procédures douanières et les contrôles concourant à assurer tant la protection des consommateurs**, que la défense des intérêts dont l'État est le garant.

Les activités de la DGDDI couvertes par cette action sont marquées par **une forte empreinte européenne**, tant au niveau réglementaire, par l'application des règles du code des douanes communautaire, que par l'encadrement des pratiques de contrôle, notamment dans les secteurs pour lesquels la protection des intérêts financiers de l'Union est en jeu (respect des mécanismes financiers de la politique agricole commune, par exemple).

La douane travaille principalement avec les 195 000 entreprises françaises qui effectuent des opérations de commerce international. Chaque année, plus de 50,7 millions d'articles font ainsi l'objet d'une déclaration de douane pour un volume physique de 270 millions de tonnes à l'importation et 69 millions de tonnes à l'export. La douane contrôle environ **2,10 %** des produits déclarés à l'importation et **0,50 %** des produits exportés.

À cet égard, l'un des axes stratégiques des autorités européennes est de promouvoir **la simplification et l'informatisation des procédures douanières**.

Outre la réduction des coûts de gestion pour les entreprises, cette politique vise à faciliter le développement des techniques d'analyse de risque et de ciblage des contrôles exercés par les services douaniers.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2008

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 647 887	27 742 072	247 389 959
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	87 955 677	362 352 477	450 308 154
Total	307 603 564	390 094 549	697 698 113

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2008

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	219 647 887	27 086 934	246 734 821
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	87 955 677	362 874 655	450 830 332
Total	307 603 564	389 961 589	697 565 153

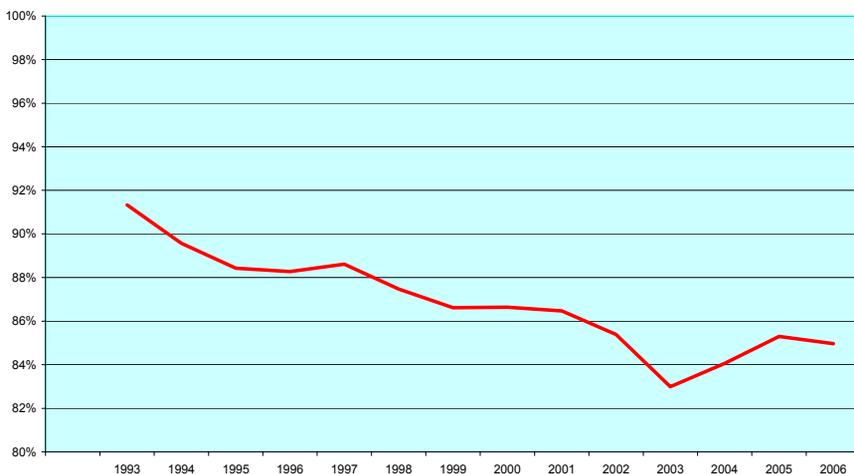
S'agissant de l'action n°4, les crédits de titre 2 représentent 90 % des dépenses pour 3 859 ETPT. En revanche, l'action n°5 est constituée à 80 % de crédits d'interventions, pour l'essentiel au bénéfice de la filière des débitants de tabac.

A.– LA COMPÉTITIVITÉ DU DÉDOUANEMENT PASSE PAR SA MODERNISATION

1.– Une évolution défavorable des opérations de dédouanement que l'administration des douanes cherche à enrayer

Au fil des ans, **l'activité de dédouanement a reculé en France** en parts de marché. Or le secteur de la logistique représente un enjeu significatif tant en termes de chiffre d'affaires que d'emplois. Conformément au contrat pluriannuel de performance 2006-2008, la douane est entrée dans une phase de « reconquête » du dédouanement.

Trafic conservé par la France



Source : DGDDI

a) Un déficit de dédouanement sensible

Depuis l'instauration du marché commun, les entreprises peuvent choisir librement leur lieu de dédouanement à l'importation intracommunautaire. Une part croissante du dédouanement des marchandises destinées à la France est ainsi réalisée dans d'autres États membres, avec une inflexion depuis 2003. **17 % des marchandises entrant sur le territoire national sont dédouanées dans d'autres pays de l'Union européenne.**

Partant de ce constat et tirant les conséquences du fait que les trois-quarts de cette activité sont concentrés sur les grands opérateurs (4 200 entreprises opèrent 55 % des échanges, dont 20 en réalisent 20 %), un audit de modernisation⁽¹⁾ portant sur le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises a été initié en avril 2006 à la demande du ministre chargé du Budget. Réduire ce « **déficit de dédouanement** » est assurément un enjeu tout à fait déterminant pour la compétitivité de notre économie. Il ressort des conclusions de cet audit que les raisons de cette faiblesse tiennent moins à un manque de compétitivité implicite de notre territoire qu'à des imperfections logistiques et techniques.

b) La DGDDI a pris en compte les recommandations de l'audit de modernisation

À l'issue des conclusions de cet audit, la DGDDI a retenu un certain nombre d'orientations qui font l'objet d'un plan d'action pour 2007-2009 à travers trois axes de travail :

(1) Voir p. 164.

– **le renforcement du professionnalisme du traitement des opérations** : renouvellement des procédures domiciliées par une simplification et une modernisation, en portant notamment l'effort sur Internet, rénovation du système de renseignements tarifaires contraignants (RTC) ;

– **le développement des relations de confiance** : meilleure approche économique et individualisée des grands comptes, expérimentation de la gestion contractualisée avec une dizaine d'entreprises-tests, respect du principe de présomption de bonne foi ;

– enfin, **l'amélioration de l'offre de services** : une structure opérationnelle à vocation nationale dédiée aux grands opérateurs (MGE) a été créée en janvier 2007.

Ce plan d'action doit conduire d'ici 2009 à une réduction d'un tiers du déficit actuel de dédouanement. Un partenariat avec l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été noué afin de faciliter la relocalisation des activités de dédouanement sur notre territoire. Une rentrée supplémentaire annuelle de droits de douane de 70 millions d'euros est attendue à terme, à laquelle s'ajoutent les effets économiques induits dans la filière transport et logistique.

c) La mission Grands opérateurs (MGE)

La mission, créée en janvier 2007, a atteint son objectif cible de 5 agents en septembre 2007. Ce service est **l'interlocuteur privilégié au sein de la douane française des grandes entreprises du commerce international**.

La MGE est plus particulièrement l'interlocuteur :

– des entreprises françaises ou étrangères dédouanant pour plus d'un milliard d'euros de marchandises (60 % des flux du commerce international en France) ;

– des principales entreprises dédouanant de manière conséquente dans d'autres États membres des marchandises destinées à la France ;

– des principaux logisticiens.

Dans un premier temps, la MGE a prévu de traiter environ une cinquantaine d'entreprises appartenant à l'une de ces trois catégories. En ce qui concerne les quelque cinquante autres entreprises, la MGE fonctionne en réseau avec les Pôles d'Action Économique (PAE).

Le rôle de la MGE est de faciliter les démarches des entreprises et de coordonner l'action économique des services douaniers qui ont à connaître de leurs activités. À ce titre, la MGE assure la coordination des différents dossiers auprès des sous-directions et des bureaux concernés, accélère en tant que de besoin le traitement des dossiers et s'assure de la cohérence des différentes réponses avec l'ensemble des process et facilitations demandées. Toutefois, ces propositions restent facultatives pour l'entreprise.

d) Le statut d'opérateur économique agréé (OEA)

En application de la législation communautaire (règlement n° 1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006), la Douane prépare la mise en place du statut d'**opérateur économique agréé** (OEA) auquel les entreprises pourront postuler dès le 2 janvier 2008. Ce statut sera assorti de simplifications en matière déclarative et de contrôles.

La mise en place de ce statut répond au souci de **ne pas pénaliser les opérateurs fiables au regard de la sûreté et des exigences de la réglementation douanière** qui, à compter du 1^{er} juillet 2009, obligera la plupart des importateurs et exportateurs communautaires à transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie, comprenant les données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ». Les OEA seront éligibles aux certificats « simplifications douanières » et/ou « sécurité/sûreté ».

Selon toute vraisemblance, le nombre d'opérateurs susceptibles d'être intéressés par le statut d'OEA devrait être supérieur au nombre actuel de titulaires d'un agrément au titre d'une procédure simplifiée de dédouanement (environ 4 500 titulaires de procédures douanières simplifiées effectives dont 1 500 commissionnaires, auxquels s'ajoutent les transporteurs et les logisticiens qui seraient susceptibles de formuler une demande d'agrément).

2.- L'adaptation des applications de dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par DELT@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire. **2007 est une année charnière pour les douanes françaises** avec l'entrée en vigueur du système communautaire harmonisé de désignation et de codification des marchandises, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne et le travail d'élaboration du nouveau code des douanes communautaires prévu pour entrer en vigueur en 2009. La nouvelle application DELT@ prend en compte l'ensemble de ces paramètres.

a) Le déploiement de la nouvelle application DELT@

La mise en place du programme DELT@ (**Dédouanement en ligne par traitement automatisé**), qui a pour vocation de dématérialiser l'ensemble de la relation entre la douane et l'entreprise, depuis la prise en charge des marchandises jusqu'à leur mise à la consommation, a mobilisé une part importante des services concernés de la DGDDI cette année. À compter du 1^{er} juillet 2007, DELT@ s'est en effet substitué à l'ancienne application SOFI en permettant la mise en œuvre du nouveau document administratif unique communautaire (DAU) et de la codification tarifaire communautaire TARIC.

Quatre télé-procédures DELT@ sont désormais offertes aux opérateurs : DELT@ D pour le dédouanement à domicile, DELT@ C pour le dédouanement de droit commun avec DAU, DELT@ X pour le dédouanement simplifié du fret express, et DELT@ O pour le dédouanement des opérateurs occasionnels. La tarification de ces télé-procédures a été revue à la baisse par rapport à SOFI ⁽¹⁾ et certaines sont d'ores et déjà gratuites ⁽²⁾. Cette gratuité a conduit à l'inscription de 7 millions d'euros de crédits dans l'action n°4.

La mise en œuvre de DELT@ a été progressive dès janvier avec une montée en charge en juillet (44 445 déclarations en un mois sur 150 000). La DGDDI a confirmé à votre Rapporteur spécial que cette brutale intensification d'usage avait fortement perturbé le fonctionnement des serveurs applicatifs en juillet, avant que le service régulier et stable soit rétabli à partir du mois d'août.

Pour 2008, le budget consacré DELT@ est prévu pour 3,85 millions d'euros en dépenses d'investissement et 3,15 millions d'euros en dépenses de fonctionnement, soit un total de **7 millions d'euros de crédits de paiements** (pour un coût pluriannuel de 12 millions d'euros).

b) Le portail ProDou@ne connaît un réel succès grâce à DELT@ et au casier viticole informatisé

Le portail Internet ProDou@ne a été lancé en juin 2005, mais il connaît depuis le début de cette année un franc succès : grâce à l'ouverture de DELT@ et à la télé-procédure informatisée remplaçant le casier viticole également en 2007, le nombre de ses utilisateurs a décuplé depuis le 1^{er} janvier 2007 avec 174 000 comptes utilisateurs ouverts.

(1) Ces crédits sont rattachés au fonds de concours Rémunérations des prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de traitement automatique des opérations de dédouanement (SOFI), voir p. 116.

(2) DELT@ D et DELT@ eXpress sont gratuites dès 2007, les autres le seront au plus tard en 2010.

Les télé-procédures « Fiche de compte viticole » et DELT@ représentent neuf utilisateurs sur dix, le solde correspondant essentiellement à des télédéclarants EDDI ⁽¹⁾ et TRIGO ⁽²⁾.

Le portail ProDou@ne a pour vocation d'accueillir l'ensemble des procédures dématérialisées de douane afin d'aboutir rapidement à un « guichet unique ».

3.- Le plan « Douane 2013 » prend le relais du plan « Douane 2007 »

Depuis la mise en place du marché intérieur en 1993, la Commission européenne a mis au point des programmes d'action successifs et pluriannuels (programmes Matthaeus, « Douane 2000 », « Douane 2007 » et « Douane 2013 ») pour les douanes européennes afin de **progresser dans la voie de l'intégration douanière** par une application uniforme de la réglementation dans tous les États membres.

L'objectif ultime est de basculer vers un système de « guichet unique » (ou *e-customs*) douanier européen fin 2012 ou début 2013.

a) La douane française contribue pleinement à la réalisation du programme « Douane 2007 »

Le programme communautaire « **Douane 2007** » (décision n° 253/2003 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2003), ouvert aux 27 États membres ainsi qu'à la Turquie et la Croatie, a pour objectif d'**appuyer et compléter les actions engagées par les douanes européennes** dans le cadre d'une Europe élargie, afin de garantir le fonctionnement du marché intérieur dans le domaine douanier.

La DGDDI participe activement aux travaux communautaires dans le cadre de séminaires, forums, conférences et groupes de travail. Elle prend également part à des visites de travail qui permettent un échange de bonnes pratiques et des actions de *benchmarking*. À titre d'exemple, elle a participé à la mise en œuvre des plans stratégiques pluriannuels communautaires pour la douane électronique, sur le document administratif unique (DAU) ainsi que sur l'autorisation unique européenne.

(1) États déclarants dématérialisés sur Internet : accès aux états comptables.

(2) Gestion globale des garanties des opérateurs : suivi du niveau d'engagement de crédits pour la réalisation des formalités déclaratives.

b) « Douane 2013 » met l'accent sur l'amélioration des systèmes d'information communautaires

Le programme « Douane 2013 » (décision n°624/2007 du 23 mai 2007) proroge le précédent programme communautaire dès 2008. Il s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne et se déploiera sur une période de six années, conformément à la durée des perspectives financières 2007-2013.

Une forte augmentation du budget a été prévue afin d'assurer le financement de nouveaux systèmes informatiques transeuropéens (TARIC ⁽¹⁾ et NSTI ⁽²⁾). L'enveloppe financière pour l'exécution du programme, pour la période du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2013, est établie à **323 millions d'euros** (contre 157 millions d'euros pour le programme « Douane 2007 »). L'enveloppe informatique représente une part considérable du budget du programme communautaire, puisqu'elle s'élève à 259,6 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial regrette de ne pas savoir qu'elle est la contribution de la DGDDI et quel est le détail de ces développements informatiques.

c) Le projet communautaire d'informatisation du contrôle des accises

L'informatisation du contrôle des mouvements intra-communautaires de produits soumis à accises (EMCS) est l'un des principaux projets entrant dans le cadre « Douane 2013 ». Ce projet est basé sur la dématérialisation du document d'accompagnement administratif (DAA). Lancé en juin 2003, le déploiement du projet est prévu pour le 1^{er} avril 2009 au niveau de l'ensemble des États membres.

De son côté, la DGDDI est en avance sur ce plan de marche puisque le déploiement national interviendra dès le 8 août 2008 via le télé-service GAMMA (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises).

L'administration des douanes disposera d'une période de neuf mois pour poursuivre les tests en grandeur réelle en coopération avec des opérateurs volontaires. Ceux-ci pourront remplir leur DAA via le site Internet ProDou@ne ou par échange de données informatisé (EDI).

Votre Rapporteur spécial souligne que **la mise en œuvre de cet outil nécessitera la mise à niveau de certaines dispositions du code général des impôts et du code des douanes.**

(1) Tarif intégré des Communautés européennes : système informatique accessible au public, qui fournit des informations sur les taux des droits de douane et sur les règles communautaires applicables à chaque type de marchandises.

(2) Nouveau système de transit informatisé.

4.– Des indicateurs trop peu nombreux pour rendre compte des efforts de la DGDDI

Deux indicateurs seulement couvrent la dimension « fluidité des échanges » de l'action des douanes. **Seule la durée d'immobilisation des marchandises fait l'objet d'une mesure de performance.**

a) Des indicateurs au vert qui laissent subsister quelques interrogations

Deux indicateurs rendent compte de la performance au regard de la fluidité des échanges et de la satisfaction des opérateurs concernés.

Indicateur 2.1 : *Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée.*

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (unité : minutes/secondes)	11mn 30s	9mn 54s	10mn 30s	10mn 30s	10mn

Seul est mesuré le délai d'immobilisation imputable à l'action des services de la DGDDI.

Cet indicateur affiche un résultat de 9 minutes 54 secondes en 2006 pour une cible fixée à 11 minutes. Ce résultat rend compte de la poursuite des démarches de rationalisation du traitement des déclarations qui permettent, depuis 2003, de diminuer le temps d'immobilisation des marchandises.

Un défaut de cet indicateur, s'agissant d'une moyenne, est de ne pas retracer la dispersion des délais d'immobilisation. La DGDDI a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'elle avait mis en oeuvre des plans d'action visant à l'homogénéisation là où des écarts significatifs à la moyenne étaient constatés.

La DGDDI précise également que la refonte du système informatisé de traitement du dédouanement DELT@ aura une incidence sur cet indicateur qui ne peut être mesuré à ce stade. La mise en place du système du « guichet unique » d'ici 2012, avec la transmission anticipée des données, devrait permettre de faire passer nettement sous les 10 minutes le délai d'immobilisation moyen des marchandises dédouanées.

Indicateur 5.1 : *Taux de satisfaction des usagers.*

	2005	2006	PAP 2007	2007 (e)	PAP 2008
Taux de satisfaction des usagers (en % opéré à partir de sondages sur échantillon représentatif d'usagers)	ND	88,3	70	70	75

Mesuré par sondage et questionnaire à partir d'échantillons représentatifs, cet indicateur qualitatif mesure le taux de satisfaction des usagers dans les services de la DGDDI. L'exécution 2006 à 88,3 % est nettement au-dessus de la cible de 70 %. Le maintien d'une cible à ce niveau limité paraît conservateur. La DGDDI indique cependant que l'indicateur peut être impacté défavorablement par la partie répressive des activités des douanes, ce dont il faut tenir compte lors de la détermination de la cible.

b) Des indicateurs ont été supprimés, d'autres seraient bien utiles

Dans le périmètre du programme 199, il existait un indicateur intitulé *Taux de prise en charge des appels reçus par les centres nationaux d'appel et d'information* (indicateur 6.1), en lien avec la mise en place du nouveau service Info Douane Service (IDS) en 2006. Cet indicateur n'a pas été retenu pour les années suivantes. Le résultat 2006 a été de 66 % pour une cible de 65 %. On peut effectivement s'interroger sur une réalisation aussi faible. Toutefois, selon la DGDDI, le service était en phase de lancement et le taux est passé de 59 % en début d'année à 73 % en fin d'année. Aux yeux de votre Rapporteur spécial, il aurait été expédient de conserver cet indicateur au moins une année supplémentaire pour mesurer le taux de prise en charge au moment du déploiement de DELT@.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial regrette que la qualité de la dématérialisation des formalités de dédouanement du point de vue des usagers ne fasse pas l'objet d'une mesure de performance. De même, l'évolution du chiffre d'affaires des logisticiens situés sur le territoire national pourrait sans doute constituer un indicateur pertinent.

B.– UN APPUI PLUS PRONONCÉ AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES

Les crédits d'intervention de la DGDDI sont tournés vers l'appui aux opérateurs français du commerce extérieur, ainsi qu'à certaines filières économiques particulières.

1.– La mise en place des Pôles d'action économique

a) Une fonction d'appui recentrée au niveau des directions régionales

Les Pôles d'action économique (PAE) ont été installés courant 2006. Ils répondent à l'objectif d'offrir aux opérateurs de commerce international, plus particulièrement les PME, **un accès simplifié aux questions douanières** qu'elles peuvent se poser, s'agissant du dédouanement, de la fiscalité et des contributions indirectes.

La création des PAE découle de la volonté de recentrer au niveau des directions régionales les fonctions de pilotage et de soutien de l'action économique des services opérationnels. Dans ce cadre, les PAE remplissent des fonctions d'**appui réglementaire aux services** de terrain, de liaison et de communication avec les partenaires économiques et de **conseil aux opérateurs** via une cellule-conseil dédiée.

b) Le service régional d'audit sera généralisé en 2008

En appui de ces cellules-conseil, un **service régional d'audit** (SRA) chargé de la conduite et du suivi des audits menés par la douane au sein des entreprises qui disposent d'un agrément de dédouanement à domicile ou d'autres conventionnements en matière de contributions indirectes ou de fiscalité des produits pétroliers, a été mis en place cette année, à titre expérimental, dans quatre directions régionales (Lyon, Lille, Paris et Roissy-Frêt). La généralisation de ce nouveau dispositif à l'ensemble des directions a été décidée et sera effective d'ici à la fin de l'année 2008.

La création récente des PAE et des SRA ne permet pas d'en dresser pour l'instant un bilan, d'autant que les équipes des PAE ont été fortement mobilisées par le déploiement de DELT@ (4 174 entreprises ont été formées à DELT@) jusqu'en septembre 2007.

2.- L'encadrement de la filière vitivinicole, des débits de boisson et du retrait du marché des fruits et légumes

Depuis 1998, les exploitations vitivinicoles sont immatriculées dans le casier informatisé. En application des règlements communautaires, la gestion des exploitations vitivinicoles nécessite certaines formalités auprès de la douane. En 2006, 870 646 déclarations vitivinicoles ont été effectuées.

a) La réorganisation des unités de contrôle de la filière vitivinicole

La réforme des contributions indirectes a conduit à une modernisation et à une redéfinition des méthodes de travail au travers de la généralisation de la domiciliation des opérations.

Dans ce cadre, un nouveau dispositif permettant de développer les fonctions de contrôle ainsi que **la mission d'encadrement de la filière vitivinicole** a été mis en place, confirmant ainsi la volonté de l'administration de développer le suivi de ce secteur économique sensible. Sur la base des réflexions menées aux niveaux central et local, une réorganisation des services a été effectuée en vue de **réduire le nombre des structures** pour constituer un maillage territorial resserré adapté aux besoins des professionnels du secteur :

– en milieu urbain, l'intégration du pôle de contrôle des contributions indirectes dans les bureaux de douane, dans une logique d'unification des méthodes de travail de l'ensemble des services en charge des opérations commerciales ;

– en milieu rural, le regroupement du pôle de contrôle de la filière vitivinicole, par la création de « centres de viticulture ». Ce pôle est organisé autour des anciens services de viticulture (60), renforcés par les services d’assiette des contributions indirectes (SACI) et des recettes locales implantées en zones rurales.

Cette réforme a permis une redéfinition des méthodes de contrôle des services, le système déclaratif qui prévaut désormais supposant un dispositif de contrôle de régularité efficace. Les 67 recettes locales sont ainsi totalement intégrées au sein du pôle de contrôle de la filière viti-vinicole. La réforme a ainsi permis de moderniser et de renforcer les méthodes et les moyens de contrôle des services, contrepartie du système déclaratif qui prévaut désormais dans ce secteur :

– **contrôle du potentiel de production** (gestion du parcellaire et des droits de plantation, arrachage, restructuration et reconversion du vignoble) ;

– **contrôle de la production elle-même** (suivi des récoltes, des rendements, des stocks et application des mesures de marché, allocation des aides communautaires, respect des AOC) ;

– **contrôles sur les opérateurs qui disposent du statut fiscal d’entrepositaire agréé**. Les services procèdent notamment à leur agrément et à la surveillance de leur activité productive et commerciale grâce au suivi de leur comptabilité matière.

L’outil informatique dédié à cette mission (casier viticole informatisé) fait par ailleurs l’objet d’une réécriture dans le but d’optimiser son utilisation, aussi bien pour les services douaniers, que pour les acteurs de la filière qui peuvent y avoir accès, depuis cette année, par le biais du portail Pro-douane.

b) La législation relative aux débits de boisson

Le secteur des débits de boisson est soumis à une double législation, la première relevant de la santé publique, la seconde du code général des impôts s’agissant de la fiscalité. On compte 464 905 débits de boissons permanents en 2006.

Le programme 302 est concerné dans la mesure où la Douane (bureau F3) est compétente pour encadrer la circulation des alcools, vins, bières, liqueurs, poirés, hydromels, etc. sur le territoire et contrôler les débits de boisson autorisés administrativement en fonction des types de licences dont ils sont titulaires.

Aucun mouvement particulier ne devrait affecter le projet de budget pour 2008 de ce chef.

c) L’encadrement des opérations de retrait des fruits et légumes

Les fruits et légumes font l’objet d’une réglementation communautaire particulière (règlement 215/2006/CE, en vigueur depuis le 19 mai 2006).

La douane gère les opérations de retrait des fruits et légumes du marché en agréant les lieux de retrait à la demande des organisations de producteurs. Celles-ci peuvent en effet prétendre à **une indemnité compensatrice de retrait** (ICR) communautaire. C'est un arrêté du 2 août 2004 du ministre de l'agriculture qui est la base principale de cette réglementation. Elle se fait sur la base d'un prix unitaire communautaire (PUC) communiqué via TARIC par la Commission européenne qui permet d'évaluer en douane le prix des fruits et légumes (nouvelle annexe 26 du code des douanes communautaires). Ce prix unitaire est calculé par 100 kilogrammes nets de produits à partir des prix constatés sur le (les) marché(s) le(s) plus représentatif(s) de la Communauté, sur une période de quatorze jours. Le prix unitaire ne tient pas compte de l'origine du produit.

Les douanes contrôlent les quantités et la qualité des lots retirés et délivrent le certificat pour l'éligibilité à l'ICR.

De ce point de vue, le projet de budget pour 2008 n'est pas concerné par un changement de réglementation.

3.— Le contrat d'avenir en faveur des buralistes

Le soutien aux débiteurs de tabac représente près de 80 % des crédits de l'action n° 5 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale*. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'intervention.

Les bureaux de tabac en France sont fortement touchés par le trafic et la contrebande de cigarettes ⁽¹⁾. En outre, la lutte contre le tabagisme, qui demeure un élément prioritaire de santé publique se traduisant par l'interdiction de fumer dans les lieux publics à compter du 1^{er} février 2007, puis dans les cafés, bars, restaurants à compter du 1^{er} janvier 2008, a contribué à réduire leur chiffre d'affaires ⁽²⁾.

À la fin du premier semestre 2007, le nombre de points de débits de tabac en France est passé sous le seuil des trente mille à 29 623 contre 30 182 en 2006.

a) Un nouveau « contrat d'avenir » en faveur des débiteurs de tabac

Un nouveau contrat d'avenir pour la période 2008-2011 a été signé le 21 décembre 2006 avec la Confédération nationale des buralistes de France, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il succède au contrat 2004-2007 signé le 18 décembre 2003.

Le contrat d'avenir confirme le crédit d'impôt prévu par l'article 92 de la loi de finances rectificatives pour 2006 sur les dépenses de rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique, maintient la remise

(1) Voir p. 135.

(2) Les ventes en volume de tabac ont toutefois augmenté de 2,55 % en 2006, en liaison avec le renforcement des contrôles contre la contrebande de cigarettes.

additionnelle jusqu'au 31 décembre 2008 ainsi que la remise compensatoire en étendant le bénéfice aux départements les plus touchés, y compris ceux non frontaliers. La remise nette est, quant à elle, majorée d'un point à partir du 1^{er} janvier 2008. L'indemnité de fin d'activité est étendue aux petits débits de zones rurales et complétée par une aide à la mobilité géographique pour les débiteurs bénéficiant de l'indemnité précédente. Par ailleurs, le moratoire sur la création de tout nouveau débit de tabac, à l'exception des transferts, est prorogé.

À travers ce contrat d'avenir, l'État s'est également engagé à diffuser de nouveaux services publics nationaux et territoriaux, comme le timbre-amende dématérialisé, à travers le réseau des buralistes.

b) Un soutien financier significatif de l'État aux débiteurs de tabac

L'ensemble des crédits mobilisés pour le contrat d'avenir représentera environ **355 millions d'euros** en 2008 (348 millions d'euros en 2006), portés dans l'action n°5. Ils se décomposent de la façon suivante :

– le dispositif de soutien financier proprement dit (21,5 millions d'euros) auquel s'ajoutent 12 millions d'euros hors programme 302 pour le crédit d'impôt visé plus haut ;

– le complément de remise, versé mensuellement aux débiteurs de tabac en fonction de la perte de chiffre d'affaires (75,5 millions d'euros) ;

– les montants transférés à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débiteurs de tabac (71,5 millions d'euros) ;

– les subventions visant à la sécurisation des débiteurs de tabac (17,5 millions d'euros) ;

– enfin, les aides prévues par le contrat d'avenir 2008-2011 en faveur des buralistes (169 millions d'euros).

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 8 novembre 2007 à 12 h 50, après l'audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur les crédits des missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Régimes sociaux et de retraite*, et des comptes spéciaux *Pensions, Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (voir compte rendu analytique officiel : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/commissions_elargies/cra/C005.asp de la réunion du 8 novembre 2007) lors de la commission élargie, la commission des Finances a examiné les crédits de ces missions.

M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial, a présenté un amendement visant, au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, à diminuer les autorisations d'engagement de 175,6 millions d'euros et les crédits de paiement de 106,9 millions d'euros du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*. Ces montants correspondent à l'augmentation demandée pour ces crédits en 2008 par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2007. L'insuffisance de l'information donnée sur les raisons de l'augmentation justifie qu'elle ne soit pas accordée.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Après avis *défavorable* de **MM. Thierry Carcenac et Pierre-Alain Muet, Rapporteurs spéciaux**, et après avis favorable de **M. Georges Tron, Rapporteur spécial**, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, modifié par l'**amendement n° II-200** (voir rapport spécial de M. Georges Tron sur la Fonction publique, doc. AN n° 276, annexe n° 23).

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 33

État B

Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*

Amendement présenté par M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances :

I.– Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>Dont titre 2</i>	0 0	175 668 766 0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Fonction publique <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
TOTAUX	0	175 668 766
SOLDE	- 175 668 766	

II.– Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>Dont titre 2</i>	0 0	106 972 471 0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Fonction publique <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
TOTAUX	0	106 972 471
SOLDE	- 106 972 471	

ANNEXE I :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial tient à exprimer ses remerciements aux personnes qu'il a rencontrées.

I.– *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public :*

– 3 novembre 2007 : MM. Christian BABUSIAUX, président de la 1^{ère} Chambre de la Cour des comptes, Raphaël ALVENTOSA, conseiller-maître, Jean-Loup ARNAUD, conseiller-maître, Jean-Marie BERTRAND, conseiller maître, Jacky MARCHAIS, rapporteur ;

– 31 octobre 2007 : M. Jean BASSÈRES, secrétaire général du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, directrice du programme Copernic, M. Jean-Marc FENET directeur général adjoint de la direction générale des Impôts, M. Dominique LAMIOT, directeur général de la Comptabilité publique ;

II.– *Facilitation et sécurisation des échanges :*

– 2 octobre 2007 : M. Jérôme FOURNEL, directeur général des Douanes et des droits indirects, responsable du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* et M. Michel GILLES, sous-directeur au bureau B1 de la Direction générale des douanes et des droits indirects.

ANNEXE II : AUDIT DE MODERNISATION LIÉ AU PROGRAMME 302

Synthèse

Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- La France subit un « déficit de dédouanement » (marchandises importées en France pour lesquelles les droits de douane sont acquittés dans un autre Etat membre) d'environ 28 Md€ en 2005 (soit environ 25 % des marchandises qui peuvent choisir le lieu de dédouanement). Les principaux concurrents de la France sont les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne.
- Le déficit de dédouanement est principalement le fait de grands opérateurs (grandes entreprises et principaux commissionnaires).
- Cette situation n'est pas seulement, ni même principalement, liée à l'action de la Douane (DGDDI) mais le traitement par la DGDDI des grands opérateurs reste perfectible.
- La Douane s'est dotée des moyens qui devraient lui permettre de progresser.

2. Dysfonctionnements constatés

- Certaines dispositions réglementaires ou pratiques de la DGDDI ont un effet désincitatif pour le dédouanement sur le territoire français, en particulier :
 - ✓ Contradiction entre la mise en place de procédures de confiance et une pratique du contrôle sur un mode inutilement répressif ;
 - ✓ Contrôle des normes avec blocage de la mise à la consommation de la totalité du lot de produits contrôlé (pratique qui n'existe pas en Belgique et aux Pays-Bas) ;
 - ✓ Perception de la redevance sur les appareils de reprographie à l'importation, alors qu'elle n'est perçue qu'au moment de la vente en France pour les appareils mis à la consommation dans un autre Etat membre.
- La DGDDI n'est pas organisée de manière optimale pour avoir une bonne connaissance des phénomènes liés au traitement douanier des grands opérateurs et leur rendre le meilleur service.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international

Propositions

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- Renforcer le professionnalisme du traitement des grands opérateurs par la DGDDI
 - ✓ Créer une mission « grands opérateurs » au sein de la DGDDI, rattachée au directeur général, chargée, en particulier, d'assurer un suivi des grands opérateurs, d'élaborer, animer, piloter la politique les concernant et d'animer le réseau des directions régionales, en s'appuyant sur les plus concernées ;
 - ✓ Prévoir qu'une minorité de bureaux (mais au moins un bureau par direction régionale) soit habilitée à mettre en œuvre les procédures domiciliées et renforcer le rôle des directions régionales en matière d'animation et de contrôle du dédouanement.
- Favoriser l'établissement de relations de confiance avec les grands opérateurs et modifier certaines réglementations ou pratiques particulièrement désincitatives au dédouanement sur le territoire français
 - ✓ Limiter l'emploi des textes répressifs et modifier l'esprit dans lequel les agents sont formés en la matière : appliquer la présomption de bonne foi pour les opérateurs domiciliés ;
 - ✓ Intégrer le contrôle des normes dans les procédures domiciliées, l'entreprise s'engageant à procéder au contrôle ;
 - ✓ Mettre en place un système de renseignements contraignants généralisés ;
 - ✓ Modifier les modalités de la perception de la redevance sur les appareils de reprographie (perception intégrale par la DGI, au moment de la vente en France) ;
 - ✓ Pour les entreprises domiciliées, allonger la période pendant laquelle la rectification des erreurs est possible.
- Améliorer l'offre de services en direction des grands opérateurs
 - ✓ Prévoir la gratuité de Delta D (dédouanement sur internet) pour les entreprises domiciliées ;
 - ✓ Créer une offre de formation pour les salariés des entreprises concernées par le dédouanement et les commissionnaires.

4. Impacts attendus et échéances

- Création d'activité et d'emploi sur le territoire français ; meilleure utilisation des infrastructures logistiques existantes
- Augmentation des recettes du budget français
 - ✓ Augmentation du montant des droits de douane
 - ✓ Augmentation des autres recettes (impôts ...) liée à l'activité créée
- Amélioration de l'offre de services en direction des grands opérateurs et développement de relations de confiance

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE