



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

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

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

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
CHAPITRE I.- LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	11
I.- LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE CRÉATION ÉCHELONNÉE JUSQU'EN 2012.	11
<i>a) Un processus en marche depuis plus d'une décennie.</i>	11
<i>b) La fusion : une décision indépendante de la révision générale des politiques publiques mais dont elle est un axe « emblématique ».</i>	12
<i>c) Les modalités de la fusion de la DGI et de la DGCP et de la création de la DGFIP</i>	13
<i>d) La DGFIP s'emboîte dans le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.</i>	15
<i>e) Le nouvel objectif n° 1 « Réussir la fusion » n'a pas de correspondance budgétaire.</i>	17
II.- DES MOYENS EN PERSONNEL EN RÉDUCTION ACCÉLÉRÉE	19
A.- COUPS DE VENTS SUR LES EMPLOIS (ETPT) DU PROGRAMME 156	19
<i>a) Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 1,9 % en 2009</i>	19
<i>b) La DGFIP « encaisse » le non remplacement d'au moins 6 sur 10 départs à la retraite surpassant une nouvelle fois l'effort national.</i>	20
<i>c) Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, la demande de crédits de personnel pour 2009 augmente de 1,9 %.</i>	22
<i>d) La part des cotisations et contributions sociales augmente de 5,7 % dans l'ensemble des frais de personnel</i>	23
<i>e) Les perspectives pluriannuelles induisent une poursuite de la réduction des effectifs à marches forcées.</i>	25
B.- LES GROS CHANTIERS DE L'HARMONISATION DES TERRAINS INDICIAIRE ET INDEMNITAIRE	26
<i>a) Au niveau indemnitaire : par le haut de la base.</i>	27
<i>b) Au niveau indiciaire : par la fusion des corps et des grades</i>	27
C.- LA PRISE EN COMPTE DU MÉRITE S'ORIENTE PLUS VERS L'INDIVIDUEL QUE VERS LE COLLECTIF	28
1.- Avant le lancement de la prime de fonctions et de résultats (PFR)	28
<i>a) La rémunération au mérite : la généralisation de la contractualisation des objectifs</i>	28
<i>b) La prime d'intéressement : un enjeu désormais anecdotique.</i>	29
<i>c) Le dialogue social</i>	30

2.– La réduction des effectifs exige une réorganisation géographique et une approche métiers affinée.	31
3.– La place laissée aux travailleurs handicapés : une affaire à suivre.....	32
III.– LES MOYENS INFORMATIQUES	33
A.– FUSION FAITE, COPERNIC DÉVOILE PEU A PEU SON NOYAU DUR.....	34
1.– La poursuite des développements du programme Copernic observe une méthodologie précautionneuse	34
2.– Quel est le coût de la maintenance et de la double commande ?.....	36
3.– La lancinante question du coût du programme Copernic.....	37
B.– HÉLIOS PREND ENCORE SON TEMPS POUR SE METTRE EN ORBITE.....	39
C.– L'OMBRE PORTÉE (BUDGÉTAIRE) DU SYSTÈME SIRHIUS : UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE MAL MAÎTRISÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH).	42
D.– LE « CROQUIS » INFORMATIQUE DE LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES	43
IV.– LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE	44
a) Une prise de conscience de l'ampleur et des effets de la fraude fiscale.	44
b) La fraude fiscale au Liechtenstein : une révélation internationale.	44
c) 2007-2008 : le malaise couve dans les services de contrôle fiscaux	46
d) Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale ; des innovations possibles.	49
e) Le contrôle fiscal et ses moyens seront sanctuarisés	51
V.– FLASH SUR LA LOLF DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR	52
a) Une réduction progressive du nombre des BOP.....	52
b) La validation des programmations budgétaires initiales (PBI) a été accélérée et les crédits ont été plus rapidement mis à disposition des responsables de BOP.....	52
c) Des réserves de précaution importantes et des reports de crédits partiellement gelés	53
d) Des fonds de concours et des produits en baisse pour 2009.....	54
e) Des constats confirmés par la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF).	55
f) La recherche d'économies d'échelle sur les marchés publics ne donne pas toujours pleinement satisfaction.	56
VI.– UNE DEMANDE DE CRÉDITS 2009 TRÈS CONTRAINTE ET COMPLEXE	57
A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ	61
1.– La performance de la filière fiscalité	62
2.– Action 01 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i>	63
3.– Action 02 : <i>Fiscalité des PME</i>	65
a) Les nouvelles dépenses informatiques malmènent le zéro volume des dépenses de fonctionnement.....	65

<i>b) La RGPP semble enfin se saisir des vives critiques émises à l'encontre des conservations des hypothèques par la Cour des comptes.</i>	68
4.– Action 03 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	69
<i>a) Les SIP délogent les Hôtels des finances et les pôles de recouvrement sont reconfigurés.</i>	69
<i>b) Malgré les progrès de la dématérialisation les dépenses d'affranchissement augmentent de plus de 3,5 %.</i>	71
5.– Action 04 : Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	72
B.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE	73
1.– Les objectifs de la filière gestion publique	74
<i>a) Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable : le sort réservé à ses indicateurs ne trahirait-il pas une faiblesse chronique?</i>	74
<i>b) Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : respecter quand même un espace temps pour le contrôle.</i>	75
<i>c) Objectif n° 8 : Le renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local : des indicateurs qui patinent un peu.</i>	75
2.– Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité	76
3.– Action 07 : Gestion financière du secteur public local	79
3.– Action 08 : Gestion des fonds déposés	82
C.– L'AUTONOMIE DE L'ACTION 06 : GESTION DES PENSIONS	83
1.– La gestion des pensions dans la lognette de la RGPP : d'importants gains de productivité en perspective.	83
2.– Des crédits demandés à la hausse et des EPTP localement en diminution	85
3.– Les indicateurs sont orientés vers la maîtrise des délais qui ne renseignent pas sur la qualité des dossiers.	86
D.– L'ACTION UNIQUE DE LA FILIÈRE TRANSVERSALE PILOTAGE DU RÉSEAU ET DES MOYENS : TOUJOURS PLÉTHORIQUE ET SANS PERFORMANCE	87
 CHAPITRE II.– LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	91
 I.– ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DU PROGRAMME	92
A.– L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET L'EXÉCUTION	92
1.– Un programme transversal dans les faits	92
2.– L'évolution des dépenses en 2007 et les crédits demandés pour 2009	94
<i>a) L'exécution budgétaire de l'exercice 2007</i>	94
<i>b) Les principales perspectives budgétaires du programme en 2009</i>	96
<i>c) Les fonds de concours et attributions de produits en 2007 et les prévisions pour 2008 et 2009</i>	98
B.– LES MOYENS EN PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	100
1.– Le personnel et les dépenses associées du programme en 2007 et pour les premiers mois de 2008	100

a) <i>Les dépenses de personnel</i>	101
b) <i>L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale</i>	102
c) <i>Une application impossible de la fongibilité asymétrique</i>	103
2.– <i>La prévision d'évolution des emplois de la direction générale des douanes et des droits indirects pour 2009</i>	103
a) <i>L'évolution prévisible des effectifs en 2009</i>	104
b) <i>Le personnel mis à disposition par la DGDDI</i>	105
3.– <i>La politique des ressources humaines suivie par la DGDDI</i>	106
a) <i>Une organisation rénovée des fonctions ressources humaines</i>	106
b) <i>Une politique de GRH axée sur la professionnalisation et la formation professionnelle</i>	106
c) <i>La construction d'un nouveau référentiel des métiers des douanes s'accompagne de mesures de requalification</i>	108
d) <i>La journée « chômee-travaillée » et le compte épargne-temps</i>	108
4.– <i>La réforme du service des opérations commerciales (OP/CO)</i>	109
II.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	110
A.– <i>LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIES AUX ÉCHANGES DES PERSONNES, DES MARCHANDISES ET DES CAPITAUX</i>	112
1.– <i>Le bilan de l'activité de lutte contre la contrefaçon</i>	112
a) <i>Une augmentation et une diversification de la contrefaçon en provenance d'Asie</i>	112
b) <i>La DGDDI a réagi en adaptant ses méthodes de contrôle</i>	113
c) <i>Le commerce en ligne de contrefaçons fait l'objet d'une réponse adaptée</i>	114
d) <i>Les dispositifs juridiques</i>	115
2.– <i>La lutte contre la grande fraude douanière</i>	115
a) <i>La lutte contre le trafic des stupéfiants</i>	115
b) <i>La lutte contre le trafic d'alcool et de cigarettes</i>	116
c) <i>Le manquement à l'obligation déclarative de capitaux</i>	117
d) <i>Le trafic d'armes et de produits explosifs</i>	117
B.– <i>LA COOPÉRATION ET LE RENSEIGNEMENT: DES ATOUTS POUR CONTRER LA GRANDE FRAUDE</i>	117
1.– <i>Les actions de coopération avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et la douane judiciaire</i>	117
a) <i>Le cadre général de la coopération entre la DGDDI et la DGCCRF</i>	117
b) <i>La consolidation du service commun des laboratoires (SCL)</i>	118
c) <i>La coordination des contrôles en matière vitivinicole</i>	119
2.– <i>L'activité des services d'enquête et du service national de la douane judiciaire</i>	119
3.– <i>Les coopérations interministérielles</i>	120
4.– <i>La coopération européenne et internationale est en constante extension</i>	120

C.– UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER.....	121
1.– Les missions interministérielles de service public de la Douane	121
a) <i>La lutte contre la pollution maritime</i>	122
b) <i>Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime</i>	122
c) <i>La sécurité du territoire</i>	123
D.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES	124
a) <i>Un indicateur pour les grands trafics</i>	124
b) <i>La délicate mesure de la disponibilité des unités opérationnelles et l'application « Mathieu 2 »</i>	125
c) <i>Les valeurs des cibles des indicateurs de l'efficacité des contrôles douaniers ne sont pas convaincantes.</i>	126
E.– LA MODERNISATION DES SERVICES ET DE L'ÉQUIPEMENT DE SURVEILLANCE ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE	127
a) <i>La surveillance terrestre</i>	127
b) <i>Le renseignement</i>	129
c) <i>L'aéronaval</i>	129
III.– LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES : UN ENJEU POUR LA DÉFENSE DE L'EMPLOI ET LE SOUTIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	130
A.– LA COMPÉTITIVITÉ DU DÉDOUANEMENT PASSE PAR SA MODERNISATION	132
1.– Une évolution défavorable des opérations de dédouanement que l'administration des douanes cherche à enrayer	132
a) <i>Un déficit de dédouanement sensible</i>	132
b) <i>La DGDDI a pris en compte les recommandations de l'audit de modernisation</i>	133
c) <i>La mission Grands opérateurs (MGE)</i>	133
d) <i>Le statut d'opérateur économique agréé (OEA)</i>	135
2.– L'adaptation des applications de dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par l'application DELT@.....	136
a) <i>Le déploiement progressif de l'application DELT@</i>	136
b) <i>Le portail ProDou@ne connaît un réel succès grâce à DELT@ et au casier viticole informatisé</i>	137
3.– Le plan « Douane 2013 » prend le relais du plan « Douane 2007 »	138
a) <i>Après « Douane 2007 », la douane française s'engage dans le nouveau programme « Douane 2013 »</i>	138
b) <i>« Douane 2013 » met l'accent sur l'amélioration des systèmes d'information communautaires</i>	139
c) <i>Le projet communautaire d'informatisation du contrôle des accises</i>	140
4.– Des indicateurs trop peu nombreux pour rendre compte des efforts de la DGDDI.....	141
a) <i>Des indicateurs au vert qui laissent subsister quelques interrogations</i>	141
b) <i>Quelques indicateurs supplémentaires seraient bien utiles</i>	142

B.– UN APPUI PLUS PRONONCÉ AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES.....	142
1.– La mise en place des Pôles d'action économique.....	143
<i>a) Une fonction d'appui recentrée au niveau des directions régionales</i>	143
<i>b) Le service régional d'audit sera généralisé fin 2008.....</i>	143
2.– L'encadrement de la filière vitivinicole, des débits de boisson et du retrait du marché des fruits et légumes	143
<i>a) La réorganisation des unités de contrôle de la filière vitivinicole</i>	144
<i>b) L'encadrement des opérations de retrait des fruits et légumes</i>	145
3.– Le contrat d'avenir en faveur des buralistes	145
<i>a) Le « contrat d'avenir » 2008-2011 en faveur des débiteurs de tabac</i>	146
<i>b) Un soutien financier significatif de l'État aux débiteurs de tabac</i>	147
EXAMEN EN COMMISSION.....	149
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	151
ANNEXE 2 : DONNÉES SUR LE CONTRÔLE FISCAL	152

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, si 98 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, presque la moitié d'entre elles ont été adressées sur les trois jours précédant ce délai.

SYNTHÈSE

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

La demande de crédits du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 2009 s'élève à 8,32 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,33 milliards en crédits de paiement (CP). Elle correspond en euros courants à une diminution des AE de 1,81 % et une infinitésimale augmentation des CP (+ 0,04 %). En euros constants, sur la base d'une inflation de 2 %, cette demande de crédits enregistre une baisse respectivement de -3,81 % et de -1,54 %.

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2008	Autorisations d'engagement pour 2009	%	Crédits de paiements LFI 2008	Crédits de paiements pour 2009	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 473 865 176	8 320 312 191	-1,81	8 295 520 176	8 334 432 191	+0,04

Les postes de ce budget très contraint présentent cependant des situations contrastées.

En effet les **crédits de personnel**, qui représentent 83 % de l'ensemble des crédits de ce programme, augmentent de 1,9 %. **La baisse générale de l'ensemble de la demande de crédits du programme est supportée par les dépenses de fonctionnement qui chutent de 13 % en AE, mais augmentent de 3 % en CP.** Les dépenses de fonctionnement informatiques atteignent au minimum 21 % des dépenses de fonctionnement et les loyers budgétaires sont en baisse. Les **dépenses d'investissement** « dévissent » de 42 % en AE et de 52,8 % en CP. En outre, l'écart entre le montant des AE et des CP prévus pour 2009 est faible. Les tranches des marchés publics relatifs aux principaux projets informatiques du programme (Copernic et Hélios) sont en quasi-totalité saisies. Le règlement des prestations livrées se fera en partie grâce aux reports de crédits dérogatoires qui ont été sollicités dans le cadre de la 1^{ère} partie du projet de loi de finances pour 2009 et qui sont significatifs des retards dans la réalisation.

Ce programme continue de contribuer largement à la réduction des effectifs de l'État, la baisse 2009 des ETPT, de -2 434 ETPT soit -1,9 %, étant supérieure à celle prévue pour 2008. Environ six agents sur dix partant à la retraite ne sont pas remplacés. Les personnels des catégories C et, en 2009, B supportent à hauteur de 92 % la réduction des effectifs, étant observé que depuis 2006 la catégorie C l'a assumé à hauteur de 200 %.

Une partie de la réduction des effectifs permet le financement de la hausse des dépenses de personnel, alors que les cotisations et contribution sociales, notamment au titre des pensions, enregistrent une augmentation de 5,7 %.

Les données de la **programmation pluriannuelle 2009-2011** du programme 156 **induisent une accélération de la réduction des effectifs** en profitant de l'accroissement des départs à la retraite et de l'impact de la généralisation de nouvelles applications informatiques.

Ce projet de budget finance la mise en place et le fonctionnement de la nouvelle direction générale des finances publiques, créée en 2008, qui doit procéder à la fusion par le haut des traitements comme des régimes indemnitaires des agents de l'ex-direction générale des impôts et l'ex-direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs un certain nombre d'implantations immobilières, de création récente, sont remaniées pour permettre la réalisation du guichet fiscal unique du particulier.

Un objectif a été créé afin de suivre la réussite de la mise en place de la DGFIP dans le réseau, mais il ne comporte pas d'indicateur social et n'est pas accompagné d'une action budgétaire transitoire. La performance de la filière gestion publique donne l'impression de piétiner un peu tant en ce qui concerne la qualité comptable que la maîtrise des coûts et recettes du secteur public local.

Enfin, l'engagement ministériel sur la lutte contre la fraude fiscale devra se concrétiser en respectant les garanties données aux agents du contrôle fiscal et en sanctuarisant les moyens des services qui en sont chargés. Votre Rapporteur spécial reprend des suggestions d'indicateurs en la matière et souhaite voir annoncée la mise en place du service national judiciaire fiscal (SNJF).

II.- Facilitation et sécurisation des échanges

Pour 2009, le total des crédits du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à **1 542 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1 540 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), correspondant à une augmentation des dépenses en euros courants, respectivement de 0,9 % et 0,16 %, mais à 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 10 millions d'euros. Mais la mise en perspective de ce programme avec l'environnement sur lequel il intervient est insuffisante et affecte ses objectifs d'efficacité.

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 2008	Autorisations d'engagement pour 2009	%	Crédits de paiements LFI 2008	Crédits de paiements pour 2009	%
1- Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	272 561 196	279 302 757	+2,5	287 524 367	279 302 757	-2,8
2- Lutte contre la grande fraude douanière	142 156 566	147 685 424	+3,9	142 835 598	146 685 424	+2,7
3- Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	138 792 789	144 200 671	+3,9	143 258 320	145 952 671	+1,9
4- Promotion des échanges et qualité du dédouanement	247 058 115	255 820 818	+3,5	246 416 295	256 468 818	+4,0
5- Encadrement des filières soumises à régulation fiscale	445 973 774	438 866 915	-1,6	446 563 161	438 866 915	-1,7
6- Soutien des services opérationnels	282 243 323	276 102 825	-2,2	271 258 022	273 102 825	+0,7
Totaux	1 528 785 763	1 541 979 410	+0,9	1 537 855 763	1 540 379 410	+0,16

Les crédits de personnel, figurant au titre 2, représentent 67 % des crédits du programme. Le plafond d'autorisations d'emplois du programme est en diminution de 350 unités (-2 %). Le résultat est obtenu par la baisse, presque deux fois plus forte, des effectifs de la catégorie C : ceux-ci assument pour 164 % la réduction des effectifs.

S'agissant des **actions n° 1, n° 2 et n° 3**, 90 % de leurs dépenses prévisionnelles sont destinées à la rémunération des 8 986 ETPT (soit 51 % des effectifs) affectés aux opérations de surveillance. Ils disposent de moyens de surveillance nouveaux (les scanners mobiles) et d'un programme pluri-annuel d'investissement pour le renouvellement du parc aéronaval.

Concernant l'**action n° 4**, après des démarrages difficiles en 2007, l'application de dédouanement automatisé DELT@ assure, depuis début juillet 2008, 100 % des flux d'échanges de données. Les crédits affectés à DELT@ en 2009 s'élèvent à 3,6 millions d'euros. Pour reconquérir le dédouanement, la DGDDI met en place des services aux entreprises : la mission Grands opérateurs et, dans un cadre législatif européen le statut des opérateurs économiques agréés (AOE). Elle contribue à l'intégration douanière européenne prévue par le plan « Douanes 2013 » en favorisant la simplification et la dématérialisation des procédures.

Enfin, l'**action n° 5** comprend pour 341 millions d'euros de dépenses d'intervention en faveur des débiteurs 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

I.- LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES : UNE CRÉATION ÉCHELONNÉE JUSQU'EN 2012.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a été officiellement créée par le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. Elle naît de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). L'article 4 de ce décret précise que son directeur général est assisté de trois directeurs chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens.

Des dispositions transitoires, relatives aux services déconcentrés, aux attributions dévolues à la nouvelle structure, au maintien du statut des corps d'appartenance des personnels, aux services communs et aux comptables placés sous l'autorité des directeurs de services fiscaux, sont adoptées le même jour par un second décret.

Par décret du 10 avril suivant, M. Philippe Parini a été nommé directeur général des finances publiques, alors que les trois directeurs qui lui sont adjoints l'ont été le 18 du même mois.

a) Un processus en marche depuis plus d'une décennie.

Deux projets de fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ont échoué, l'un en 1989 et l'autre en 2003, l'échec ce dernier ayant conduit à la démission du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en poste, M. Christian Sautter.

Pourtant, le projet de fusion, loin d'être abandonné, trouve un nouveau souffle, plus **pragmatique**, dans le programme « Bercy en mouvement » qui prévoit quatre axes de renouveau pour l'administration fiscale: 1) mieux exercer ses missions, 2) améliorer le service rendu à l'utilisateur, 3) promouvoir une culture de résultats et alléger les tâches, 4) reconnaître la qualité professionnelle des personnels.

Parallèlement, est alors lancé l'ambitieux programme d'informatique fiscale, **Copernic**, dont l'objectif est de parvenir à constituer pour tout contribuable (foyer fiscal ou personne morale) un **compte fiscal unique**. Une révolution s'opère car l'utilisateur est placé au cœur du service dans des administrations qui fonctionnaient par métiers, celui de l'assiette et celui du recouvrement. Peu à peu, à la notion émergente de **compte fiscal unique** répond celle de l'**interlocuteur fiscal unique** (IUF).

À « Bercy en mouvement » succèdent les stratégies ministérielles de réforme (SMR), les audits de modernisation et, depuis 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'administration fiscale poursuit ses efforts de rationalisation structurelle en procédant par **expérimentations**. Progressivement sont créés la direction des grandes entreprises en 2002, les services des impôts des entreprises (SIE) en 2006, tandis que les centres des impôts et les centres des impôts fonciers sont rapprochés dans la mesure du possible. Les premiers hôtels des impôts sont ouverts en 2006 pour accueillir l'usager particulier et lui permettre d'accéder à son interlocuteur fiscal unique dans un même lieu, même s'il ne s'agit que d'un rapprochement immobilier et physique de services de la DGI et de la DGCP.

L'avancement du programme Copernic permet le lancement, non sans succès et non sans « cafouillages » en 2006, de la déclaration de revenu sur Internet (Télé-IR) alors qu'il devient possible aux entreprises de déclarer et de régler leur TVA à partir du même portail électronique.

Le développement informatique permet de venir à bout d'une administration conçue « en silos » et autorise le rapprochement et la collaboration des agents de l'assiette et du recouvrement.

En quelque sorte, le seul obstacle à la fusion qui demeure est d'ordre historique et juridique: le règlement de la comptabilité publique prévoit une stricte séparation des ordonnateurs et des comptables. D'où une partie des dispositions réglementaires adoptées en avril 2008.

b) La fusion : une décision indépendante de la révision générale des politiques publiques mais dont elle est un axe « emblématique ».

La révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à remettre profondément en cause les politiques publiques pour les rénover en recherchant les gains de productivité. Elle touche l'ensemble des administrations et donc des ministères. Elle procède par audits⁽¹⁾ appelés à formuler des propositions de réformes qui sont validées ou non dans le cadre d'un Conseil de modernisation des politiques publiques⁽²⁾. Les réformes décidées doivent alors être mises en œuvre sous la responsabilité du ministre concerné dans le cadre d'un dispositif de suivi, le comité de pilotage des RGPP⁽³⁾.

(1) 26 équipes d'audit ont été constituées

(2) Le premier directeur général de la DGFIP a été membre, dès sa création, du comité de suivi de la révision générale des politiques publiques.

(3) Dont le suivi est assuré dans le cadre du programme Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État (221).

Ainsi, la liste des réformes retenues par le premier conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 comportait la gouvernance des finances publiques alors que le deuxième, du 4 avril 2008, la modernisation du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Y est ainsi décidée la fusion de la DGI et de la DGCP, avec quatre objectifs prioritaires : « *mieux répondre aux besoins des usagers en leur offrant un guichet fiscal unique sur l'ensemble du territoire ; enrichir les prestations de conseil financier et fiscal aux collectivités locales ; améliorer la performance et l'efficacité des services de l'État, en utilisant les complémentarités entre les services, notamment pour mieux lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de toutes les recettes publiques* ». Le vecteur d'amélioration de la performance et de la qualité de service est la **dématérialisation des procédures**.

Votre Rapporteur spécial ne laissera pas à la RGPP lancée par l'actuel Gouvernement la paternité de la fusion de la DGI et de la DGCP ⁽¹⁾. Comme cela a été rappelé, la création de la DGFIP est l'aboutissement d'un long (et parfois douloureux) processus de maturation.

D'ailleurs, l'option de la fusion totale des deux directions, DGI et DGCP, avait d'ores et déjà été retenue par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique le 4 octobre 2007. Votre Rapporteur spécial avait ainsi mis en garde le ministre français contre les errements américains dont l'administration fiscale avait déploré un recul sensible du civisme fiscal ⁽²⁾. Il semble qu'il ait été entendu puisque l'un des objectifs de la DGFIP est de mieux lutter contre la fraude fiscale et d'améliorer le recouvrement de toutes les recettes publiques (cf infra).

c) Les modalités de la fusion de la DGI et de la DGCP et de la création de la DGFIP

Après la détermination des trois filières organisant l'architecture de la DGFIP et la nomination de leur directeur respectif, il a été procédé à la nomination des sept chefs de services début juin 2008 ⁽³⁾.

Avec ces nominations était mise en place l'administration centrale de la nouvelle direction, considérée comme le premier maillon d'une fusion conduite par le haut. Les mouvements de personnes ont, semble-t-il, pris une certaine ampleur, certains chefs de service ayant anticipé leur reclassement, d'autres se

(1) D'autant qu'une autre option d'organisation administrative était discutée.

(2) Rapport spécial n° 276 annexe 21 au projet de loi de finances pour 2008 de M. Thierry Carcenac « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre 2007 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2008/b0276-a21.asp>

(3) L'organigramme de la DGFIP peut être consultée à l'adresse Internet suivante : <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/dgfp/orgdgfip.htm>

plaçant « en attente », en particulier dans les fonctions support de centrale qui ont été regroupées. Le premier impact « annoncé » de cette décision a donc été la réduction du nombre de bureaux en administration centrale (de - 20 %).

Le climat social a été tendu tout au long du printemps 2008. Les cadres du réseau ont manifesté une certaine inquiétude, alors que des mouvements de protestation se sont par contre plus vivement manifestés dans les sphères syndicales. Des appels à la grève ont été lancés et suivis notamment dans les centres des impôts. En effet, les trésoriers payeurs généraux semblaient être désignés comme les futurs responsables des directions départementales unifiées, ce qui était perçu comme une défaite de la DGI.

La direction générale des finances publiques a donc décidé de s'accorder du temps pour procéder à généralisation de la fusion, notamment au sein du réseau. **En renouvelant la méthode des expérimentations, elle souhaite procéder par étapes concrètes pour approfondir le processus de fusion en l'améliorant progressivement.**

Plusieurs préfigurations sont actuellement en cours :

- les services des impôts des particuliers (SIP) sont expérimentés dans douze villes ;
- huit directions locales unifiées (DLU), regroupant les anciennes trésoreries générales et les directions des services fiscaux, au niveau départemental comme au niveau régional, sont en cours de constitution.

Des moyens ont été réservés : 135 millions d'euros seraient destinés dès cette année à l'attribution à chaque agent d'une prime d'intégration de 350 euros brut, prime appelée à être ensuite pérennisée dans le régime indemnitaire ⁽¹⁾.

Le succès des réorganisations administratives d'ampleur, en soi opérations délicates, repose sur l'adhésion de tous les agents concernés ⁽²⁾. Ainsi, **la création d'une culture commune à la DGFIP** a été analysée et identifiée comme un enjeu majeur de réussite de la fusion.

Au plan national, une communication spécifique a été développée auprès des agents et des cadres des deux réseaux. Des outils de communication globale ont été créés (intranet commun par exemple) pour une information continue sur les avancées de la fusion. Un travail de maintien du dialogue social a été entrepris, alors que la cellule de veille sociale, qui assure un suivi hebdomadaire, a été chargée de rédiger des « notes d'alerte sociale ».

(1) La Tribune du 3 avril 2008.

(2) Cf dans la revue *Perspectives Gestion publiques* du 27 juin 2008 l'éditorial de M. J-M Eymeri-Douzans « Les réorganisations administratives » ainsi que la note n°1 de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE) de novembre 2007 : « Les fusions des directions d'administration centrale dans les ministères français ».

Au plan local, diverses actions ont été lancées : des réunions co-animées par le trésorier payeur-général et le directeur des services fiscaux ont rassemblé des cadres des deux réseaux, des séminaires de « connaissance réciproque » centrés sur les pratiques managériales et professionnelles ont été organisés, etc. Ayant été jugées positives (et permettant une remontée des réflexions au niveau central), ces actions de communication seront poursuivies en 2009.

Par ailleurs, un effort particulier a porté sur la formation professionnelle, qui constitue une condition de la création d'une culture commune. Cet effort a visé la formation continue comme la formation initiale, étant entendu que la conception d'une formation unique pour l'ensemble des agents est envisagée et devrait être mise en place dès 2009.

La direction générale des finances publiques annonce clairement que la mise en place des nouvelles structures et organisations (par exemple pour les fonctions support) s'échelonne jusqu'en 2012. Il en est de même pour la mutualisation des implantations immobilières.

L'organisation des nouveaux parcours professionnels, l'harmonisation des carrières et des rémunérations, la conception de nouvelles règles de gestion arrêtées en « concertation étroite » avec les organisations syndicales, bénéficieront des mêmes délais.

Votre Rapporteur spécial observe une certaine ambiguïté dans l'usage qui est fait la notion de « filières » de la DGFIP. Les appellations retenues pour son organigramme, filière fiscalité, filière gestion publique, font référence à des pôles métiers, le premier relatif aux opérations de recettes (assiette, recouvrement), le second aux dépenses et à la tenue des comptes publics mais sont parfois assimilées, y compris dans les réponses aux questionnaires budgétaires à, pour l'une l'ex DGI, pour l'autre, l'ex DGCP ⁽¹⁾.

d) La DGFIP s'emboîte dans le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

Bien que l'on se place dans la continuité, le premier effet de la création de la direction générale des finances publiques sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* concerne le **responsable de programme**. M. Philippe Parini, directeur général de la DGFIP, signe à ce titre une présentation renouvelée du programme, laquelle était précédemment assumée, sans grande conviction selon votre Rapporteur spécial, par le secrétaire général des ministères de l'économie et des finances. Les deux grandes directions, DGI et DGCP avaient tendance à travailler chacune de leur côté et en veillant à leur autonomie structurelle, pour atteindre les objectifs de leur contrat pluri annuel de performance respectif.

(1) Par exemple, en matière de mobilisation des agents.

Ainsi, à l'exception du service des Pensions, et de la présence d'une infime activité de la direction générale des douanes et des droits indirects, **le périmètre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* colle à une organisation administrative**. Le but de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'est pas de faire correspondre organisation administrative et programme lollien configuration dans laquelle la visibilité sur la performance pourrait être altérée ⁽¹⁾.

Peut-être pour compenser ladite correspondance et afin de satisfaire aux recommandations de la **Cour des comptes un nouvel objectif a été créé**. En effet, dans son rapport de mai 2007 « Résultats et gestion budgétaire de l'État – exercice 2006 », la Cour proposait ⁽²⁾ la création d'un « **indicateur de grande réforme**, mesurant l'impact propre de chaque réforme... ».

Le PAP du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* 2009 **affiche désormais neuf objectifs dont le premier est « Réussir la fusion »**. Cet objectif est composé trois indicateurs qui suivent le niveau de déploiement du guichet fiscal unifié, le nombre de directions locales des finances publiques et l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales jusqu'en 2012.

Votre Rapporteur spécial apprend par **l'indicateur 1.1** que les guichets fiscaux unifiés devront être réalisés à hauteur de 30 % en 2009, la prévision étant de 90% pour 2011 (et 100 % pour 2012). **Mais, alors que le nombre de trésoreries rurales pourrait encore se réduire, que signifie le 100 % ?**

Votre Rapporteur spécial a pu constater que l'administration fiscale ne tient pas un discours transparent en matière de restructuration des trésoreries, voire des centres des impôts. Tout semble dit (du maintien des trésoreries, à la fermeture des unités comptant moins de six agents, à la limitation d'une trésorerie par canton ou sur le périmètre de l'intercommunalité). Il se peut que les décisions, qui affectent la vie des territoires, ne soient pas prises ou trop sujettes à protestation pour être diffusées dès à présent.

L'**indicateur 1.2** prévoit simplement la création de 30 directions locales des finances publiques par an, donc 90 d'ici à fin 2011. Les cibles seront atteintes ou pas.

Enfin, **l'indicateur 1.3** mesure l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales. Celle-ci est perçue comme effective si leur sont rapidement communiquées:

– d'une part, les bases simulées de taxe professionnelle des établissements dominants,

(1) En effet, on peut craindre de voir les agents et leur hiérarchie ne chercher qu'à satisfaire les cibles des indicateurs.

(2) page 122.

– d’autres part, les bases prévisionnelles des impôts directs locaux et allocations compensatrices.

La réalisation des objectifs de cet indicateur sera, avant tout, rendue possible par les évolutions informatiques. On pourrait penser que la cible de 55 % pour 2009 est modeste, alors même que l’administration fiscale s’est toujours montrée optimiste sur l’état des déploiements (et des conditions de fonctionnement) des progiciels Hélios et Copernic.

e) Le nouvel objectif n° 1 « Réussir la fusion » n’a pas de correspondance budgétaire.

Votre Rapporteur spécial regrette qu’une sous-action budgétaire « Moyens pour réussir la fusion » n’ait pas, parallèlement, été créée pour suivre les surcoûts (momentanés certes mais préalables à la réalisation d’économies d’échelle), tels par exemple :

– **les dépenses de personnel liées à la mise en place de la fusion** ⁽¹⁾: prime d’adaptation, coût du lissage et de l’harmonisation des corps, des carrières.

– **suivi des dépenses de communication** (frais de séminaires, outils de communication divers, formations, etc.).

– **suivi des dépenses mobilières et immobilières** (opérations de création de nouveaux locaux, de réaménagements immobiliers, frais de déménagement, etc.).

Cette sous-action aurait sans doute permis à terme de valoriser les gains obtenus par la fusion.

L’administration fiscale doit cependant s’efforcer d’en connaître approximativement les coûts. En effet, d’aucuns ont rappelé à votre Rapporteur spécial qu’une fusion commençait par l’engagement de frais et que d’autre part, la presse s’en est fait d’ores et déjà l’écho. Le mensuel *Capital* de juillet 2008 a par exemple dans un article intitulé : « Administrations d’État - Le dégraissage du mammoth a du retard » fait référence à une note confidentielle de l’Inspection générale des finances selon laquelle les dépenses liées à l’opération de fusion sont évaluées à 140 millions d’euros par an, alors qu’au final la fusion entraînerait peu d’économie.

Votre Rapporteur spécial s’inquiète effectivement de l’économie financière qui sera réalisée dans les prochaines années, au regard des dépenses informatiques constatées (cf. infra), de l’importance de la réduction des effectifs

(1) Cf supra note n°1 de l’Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE) de novembre 2007 : « Les fusions des directions d’administration centrale dans les ministères français » : « Dépenser un peu pour gagner beaucoup ».

qui se fait au détriment de postes modestes ⁽¹⁾, et de l'impact que ces mesures de rationalisation et de restructuration peuvent avoir sur la vie quotidienne dans les territoires locaux, les petites et moyennes communes ayant déjà constaté la disparition de nombre de services publics, ce qui parfois remet en cause le maintien de leur population et leur survie économique.

On rappellera que lors d'un contrôle de l'opération de rapprochement entre les centres et les recettes des impôts ayant donné naissance aux services des impôts des entreprises en mai 2007 la Cour des comptes avait, malgré un jugement positif porté sur les objectifs, le pilotage et le respect des délais de mise en œuvre, relevé que la DGI avait été dans l'impossibilité de produire une estimation des coûts de la réforme. La Cour des comptes avait finalement dénoncé 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.* ». En ce qui concerne l'efficacité de la réforme, la Cour observa que le taux de recouvrement s'était dégradé au départ.

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

(1) Les titulaires peuvent difficilement être reclassés dans des métiers autour du service à la personne (hôpitaux, éducation, etc.)

II.- DES MOYENS EN PERSONNEL EN RÉDUCTION ACCÉLÉRÉE

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

a) *Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 1,9 % en 2009*

L'exercice 2009 affiche une **réduction** des effectifs de la nouvelle direction générale des finances publiques de **2 434 ETPT** qui est répartie entre les catégories d'agents de la façon suivante :

Catégorie d'emplois	Programme 156				
	Exécution 2006	Exécution 2007	ETPT LFI 2008	ETPT demandés pour 2009	Variation 2008/2009
Catégorie A+	1 921	2 512	2 601	2 616	+15
Catégorie A	28 311	27 772	28 533	28 324	-209
Catégorie B	48 494	42 488	43 783	42 623	-1 160
Catégorie C	57 759	55 202	51 772	50 692	-1 080
Total	130 505	127 974	126 689	124 255	-2 434

Le processus de réduction des effectifs de la DGFIP est **en accélération**. Alors que la réduction prévue entre les exercices 2008 et 2007 était de 1 285 ETPT, elle quasi double entre 2008 et 2009.

A contrario, en dépit de cette réduction, les dépenses de personnel sont en croissance constante.

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

	RAP 2007	LFI 2008	PAP 2009	% 2008/09	% 2007/09
Euros	6 677 217 425	6 755 032 797	6 884 120 196	+ 1,9	+3,1
ETPT	127 974	126 689	124 255	-1,92	-2,91

Malgré une diminution drastique de ces agents entre l'exercice 2006 et l'exercice 2009 de plus de 12 % (-7 067 ETPT), la catégorie C reste la catégorie prédominante dans la structure des emplois de ce programme (40,80 %).

Pour mémoire, la ventilation 2007 des catégories A+ et A de la direction générale de la Comptabilité publique avait été rectifiée pour tenir compte des recommandations de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette modification a été entérinée dans les données de l'exécution 2007 d'où la chute constatable pour la catégorie A cette année-là, mais dont les volumes semblent avoir été reconstitués dès 2008.

La seule catégorie bénéficiant d'une légère augmentation de ses effectifs en 2009 est la catégorie A+ qui gagne 15 ETPT. **De prime abord cette constatation paraît surprenante dans la mesure où la création de la DGFIP s'est accompagnée d'une réduction des postes doublons en administration**

centrale, notamment au sein de la filière pilotage du réseau et des moyens. On pourrait imaginer qu'il en soit de même au sein du réseau avec la mise en place progressive des directions locales unifiées.

Compte tenu des variations de comptabilisation entre les catégories A et A+, votre Rapporteur spécial s'est inquiété des critères qui permettent d'opérer une distinction entre celles-ci. « *Sont classés dans les cadres A+, les agents appartenant à un grade ou un emploi dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 966* ». Ce critère indiciaire est actuellement retenu par la DGFIP pour le recensement de ses cadres, alors que sur le plan fonctionnel mais de manière transitoire, ses cadres continuent de relever de leurs régimes statutaires initiaux.

Avec la suppression nette de 2 434 ETPT en 2009, le programme 156 contribue à hauteur de 7,9 % à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2008, alors qu'il en représente 5,9 % des effectifs totaux. Sa participation à la réduction des effectifs de l'État fléchit cependant un peu par rapport à 2008.

b) La DGFIP « encaisse » le non remplacement d'au moins 6 sur 10 départs à la retraite surpassant une nouvelle fois l'effort national.

- Les entrées/sorties en ETP

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

LES HYPOTHÈSES DE SORTIES DES EFFECTIFS DE LA DGFIP POUR 2009

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Départs en retraite	182	945	1 589	1 619	4 335
Autres départs définitifs	81	50	68	104	303
Autres départs	17	461	1 194	2 899	4 571
<i>Total des sorties</i>	<i>280</i>	<i>1 456</i>	<i>2 851</i>	<i>4 622</i>	9 209
Transferts sortants	-1	-36	-4	-75	-116

Toutes catégories confondues, **4 638 départs définitifs** sont prévus. Parmi les 4 571 autres départs, **3 829 correspondent à des sorties vers d'autres catégories d'emplois.**

Les importants transferts sortants de la catégorie C correspondent à un repyramidage au sein des services de la direction générale des douanes et des droits indirects (cf. infra chapitre II).

- Les entrées/sorties en ETP :

LES HYPOTHÈSES D'ENTRÉES DANS LES EFFECTIFS DE LA DGFIP POUR 2009

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Recrutements	10	689	553	1 248	2 503
Autres rentrées	366	1 084	2 672	193	4 315
<i>Total des entrées</i>	<i>376</i>	<i>1 776</i>	<i>3 225</i>	<i>1 441</i>	6 818
Transferts entrants	0	1	1	73	2

6 818 entrées sont prévues, dont 2 503 ETP au titre des recrutements externes. Parmi les autres entrées **3 829 ETP correspondent à des entrées en provenance d'autres catégories d'emplois**. Ce chiffre est identique à celui qui apparaît dans l'analyse des sorties ci-dessus. On peut supposer qu'il traduit des mouvements liés aux promotions internes.

Bien que les départs définitifs soient exprimés en ETP et qu'ils s'échelonnent tout comme les recrutements externes sur les douze mois de l'année 2009 (la moyenne des entrées et des sorties se concrétisant en mai/juin), le solde **2 135 ETP** (4 638 – 2 503) ne correspond pas au chiffre donné dans le PAP (2 417 ETP). On peut cependant accepter qu'ils soient convertis en 1 519 ETPT supprimés auxquels il faut, selon la DGFIP, ajouter les effets de suppressions afférentes à 2008 en année pleine pour 822 ETPT, soit une suppression totale de 2 434 ETPT.

La politique de non remplacement d'un départ sur 2 à la retraite continue à être drastiquement pratiquée au sein de la DGFIP. Le dossier de presse relatif au projet de loi de finances pour 2009, pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* affiche **un taux de 58 % de non remplacement des départs à la retraite**.

Les effectifs du programme 156 représentant 83 % du plafond des autorisations d'emplois du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, alors que la réduction des effectifs ETPT de la DGFIP représente 86 % de la réduction envisagée pour l'ensemble de ce ministère, **le taux de non remplacement des départs à la retraite de la DGFIP doit être légèrement supérieur à 60 %**.

Votre Rapporteur spécial observe que le rythme soutenu depuis 2006 des réductions de postes de la DGFIP n'est pas sans produire un effet visible et concret chez les agents (les bureaux vides) auquel il faut ajouter les incertitudes liées à la fusion, générant ainsi un climat inquiet au sein du personnel.

c) Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, la demande de crédits de personnel pour 2009 augmente de 1,9 %.

6 884,12 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) sont budgétés pour financer les charges de personnel du programme 156 en 2009, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à la LFI 2008 (6 755 millions d'euros en 2008). On rappellera que la consommation de 127 974 ETPT en 2007 avait représenté un coût de 6 577 millions d'euros.

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. Cette augmentation se retrouve essentiellement dans l'augmentation des contributions et cotisations employeurs.

La redistribution des agents de l'encadrement (A et A+) de la direction générale de la Comptabilité publique réalisée en 2007 et constatée dans le cadre du RAP 2007 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 PERSONNEL PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	ETPT demandés pour 2008	Crédits demandés pour 2008	Montant 2008 par ETPT	ETPT demandés pour 2009	Crédits demandés pour 2009	Montant 2009 par ETPT	Variation 2009/2008 en %
Catégorie A+	2 601	337,4	0,130	2 616	338,3	0,129	-0,77
Catégorie A	28 533	2 049,5	0,072	28 324	2 114,1	0,075	+4,2
Catégorie B	43 783	2 206,2	0,050	42 623	2 252,3	0,053	+6,0
Catégorie C	51 772	2 121,7	0,041	50 692	2 149,1	0,042	+2,4
Total	126 689	6 714,8	0,053	124 255	6 853,9	0,055	+3,8

Source : annexes au projet de loi de finances pour 2008 et pour 2009 « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Cette redistribution, qui a fait entrer des agents en *pied de corps* à des indices supérieurs, explique sans doute que les crédits de personnel de la catégorie A+ enregistrent *unitairement* une diminution de 0,77 % par rapport à 2008. Toutes les autres catégories bénéficient d'une augmentation des crédits demandés, avant tout favorable à la catégorie B.

Ces variations sont confirmées par la comparaison des coûts moyens indiqués dans les projets annuels de performance des exercices 2008 et 2009. 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. On peut en effet supposer que les agents passés en pied de corps dans la catégorie A+ soient en fin de carrière, d'où une réduction du coût moyen de sortie de celle-ci. On pourrait imaginer que les sorties d'agents de catégorie C soient marquées par un phénomène de même nature suite aux mouvements de promotion interne. Mais la diminution du coût moyen d'entrée pour toutes les catégories, à l'exclusion de la catégorie A+, paraît surprenante.

**RÉPARTITION DES COÛTS MOYENS D'ENTRÉE ET DE SORTIE
PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL**

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coût moyen d'entrée 2008	Coût moyen d'entrée 2009	Variation 2009/2008 en %	Coût moyen de sortie 2008	Coût moyen de sortie 2009	Variation 2009/2008 en %
Catégorie A+	76 542	85 941	+ 12,3	110 477	106 026	-4,0
Catégorie A	35 344	34 222	-3,2	56 503	56 985	+0,8
Catégorie B	27 267	26 231	-3,8	38 616	39 039	+1,1
Catégorie C	24 714	24 601	-0,45	30 750	30 510	-0,8

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 »

d) La part des cotisations et contributions sociales augmente de 5,7 % dans l'ensemble des frais de personnel

L'examen des dépenses de personnel permet de distinguer une évolution contrastée des postes comptables.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE COMPTABLE

(en milliers d'euros)

Catégorie	Réalisé 2007	LFI 2008	PLF 2009	Variation 2009/2008
Rémunérations d'activité	4 415,4	4 409,8	4 416,6	+0,15
Cotisations et contributions sociales	2 161	2 305,1	2 437,1	+5,7
<i>Dont contribution au CAS Pensions</i>	1 588,3	1 737,8	1 878,5	+8,1%
Prestations sociales et allocations diverses	33,78	40,99	30,43	-25,76

Source : RAP 2007, PAP 2008 et PAP 2009

La diminution des prestations sociales et des allocations diverses peut être imputée à la prise en charge de ces dépenses par le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

Pour l'estimation des dépenses de personnel pour 2009, ont été pris en compte les effets des éléments structurels et salariaux suivants :

– un **glissement vieillesse technicité** (GVT) négatif du fait des sorties de - **34,97 millions d'euros** (contre 19,60 millions d'euros en 2008) ;

– un **GVT positif** qui prend en compte l'évolution de la carrière des agents de **50,5 millions d'euros** (63,08 millions d'euros en 2008).

- pour les contributions et cotisations employeurs :

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

– le montant de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement est encore en forte augmentation (15,25 millions d'euros contre 13,98 en 2008 et 8,86 en 2007) ;

– le taux de la cotisation employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) au titre des pensions civiles augmente (taux de **60,44 %** contre **55,71 % en 2008 et 50,74 % en 2007**) alors que celui de l'allocation temporaire d'invalidité passe à 0,32 % ;

– la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) diminue et est estimée à 1,34 million d'euros.

Le plan de requalification ministériel autorise les promotions intra et inter-catégorielles dans le but de reconnaître les évolutions des métiers et les compétences des agents. S'agissant de promotions exceptionnelles, un arrêté annuel fixe le taux de promotions de grades dans certains corps des ministères économique et financier.

En 2007 comme en 2008, ont été proposés aux agents de la DGI 500 promotions (inter-catégorielles) exceptionnelles de C en B et 205 de B en A (490 et 150 pour les agents de la DGCP). Des possibilités supplémentaires de promotions ont été mises en œuvre par le biais d'examens d'aptitude et professionnel.

En 2008, ces promotions (intra et inter-catégorielles) ont concerné 7 008 agents de la DGI et 5 904 de la DGCP (respectivement 5 794 et 4 375 en 2007). L'impact financier d'un plan de requalification est intégré au GVT positif dans lequel il est provisionné.

● pour les éléments salariaux :

– l'hypothèse d'une valeur du point fonction publique identique de 54,8475 au 1^{er} janvier 2008 (contre 54,41 euros au 1^{er} février 2007) ⁽¹⁾ avec une progression de 0,5 % et de 0,3 % en juillet et octobre 2009.

– la mise en œuvre du dispositif de garantie du pouvoir d'achat (GIFA) est estimé à 1,48 million d'euros. **Votre Rapporteur spécial précise que la mesure GIFA s'est adressée, pour l'ensemble du programme 156, à environ 9 120 agents physiques, ce qui, rapporté en ETPT, avoisine 7,5% des ETPT du programme. Le montant a été estimé pour 2008 à 7,53 millions d'euros. Il semble donc que cette mesure s'imposait.**

– une enveloppe de 50,72 millions d'euros a été prévue au titre de l'augmentation des mesures catégorielles pour 2009. Elle comprend 4,6 millions d'euros pour le plan de requalification et 33,6 millions d'euros au titre de l'alignement de la rémunération des agents de la DGFIP.

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

– le rachat des jours sur compte épargne-temps (CET) est provisionné à hauteur de 15,38 millions d’euros.

e) Les perspectives pluriannuelles induisent une poursuite de la réduction des effectifs à marches forcées.

Le projet annuel de performances 2009 du programme *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* présente un projet de budget pluriannuel pour les exercices 2009 à 2011.

Pour les dépenses de personnel, l’égalité entre les crédits de paiement et les autorisations d’engagement est un principe.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LA DGFIP POUR 2009

(en milliers d’euros)

	Exercice 2009	Exercice 2010	Exercice 2011
Autorisations d’engagement	8 320,31	8 448,14	8 483,66
Variation exercice N+1/N	-1,8%	+1,5%	+0,11%
Crédits de paiement	8 334,43	8 440,56	8 472,95
Variation exercice N+1/N	+ 0,47%	+1,2%	+ 0,38%

Source : PAP 2009

Les dépenses de personnel du programme *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* mobilisent plus de 85 % de ses crédits. Alors qu’est inscrite pour 2009 une réduction de 2 434 ETPT, **la demande de crédits de personnel augmente de 1,9 % mais son impact en 2009 est modéré par la réduction des demandes de crédits hors titre 2, limitant la hausse budgétaire globale à +0,47 %**. Le raisonnement est fait en euros constants, sans tenir compte de l’inflation. En découle l’hypothèse que le rythme des réductions d’effectifs va se poursuivre et qu’il prendra une plus grande ampleur, notamment à compter de 2011. **L’accélération des départs à la retraite prévus pour 2009, qui devrait encore légèrement s’accroître en 2010 et 2011, constitue une opportunité qui devrait être exploitée**. Cette amplitude sera d’autant plus accentuée que les efforts progressifs d’harmonisation vers le haut des régimes statutaires et indemnitaires des agents de la DGFIP se traduiront par une augmentation de l’ensemble des rémunérations et charges.

L’examen des cibles de l’indicateur 5.3 *Taux annuel d’évolution de la productivité globale* de la DGFIP confirme cette interprétation (Cf. infra).

B.- LES GROS CHANTIERS DE L'HARMONISATION DES TERRAINS INDICIAIRE ET INDEMNITAIRE

La direction générale des finances publiques a fourni les éléments statistiques relatifs aux mode, médiane et moyenne arithmétique du traitement de base et de la rémunération effective, prime comprise, de l'ensemble de ses personnels. Bien qu'imparfaites car dépendantes de la répartition structurelle des personnels et des pyramides d'âge propres à chacune des directions, ces données statistiques sont significatives :

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE TRAITEMENT DE BASE DES FILIÈRES MÉTIERS DE LA DGFIP

	2007		2008	
	Filière fiscale	Filière gestion publique	Filière fiscale	Filière gestion publique
Moyenne	24 023	22 457	24 274	22 910
Médiane	20 881	21 587	20 995	21 762
Mode	21 247	21 424	21 547	21 543

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2009

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA RÉMUNÉRATION EFFECTIVE (TRAITEMENT ET INDEMNITÉ) DES FILIÈRES MÉTIERS DE LA DGFIP

	2007		2008	
	Filière fiscale	Filière gestion publique	Filière fiscale	Filière gestion publique
Moyenne	34 592	30 981	35 067	31 606
Médiane	30 770	27 926	31 164	28 152
Mode	28 527	27 715	28 462	27 869

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2009

Elles permettent de repérer, outre une augmentation de la rémunération entre les exercices 2007 et 2008, les écarts de celles-ci entre les deux filières métiers de la DGFIP.

On note immédiatement que la source d'écarts la plus importante entre les rémunérations des filières tient aux régimes indemnitaires pratiqués par celles-ci. Toutefois entre l'exercice 2007 et l'exercice 2008, ces écarts sont un peu moins importants. L'écart à la moyenne est de 3 461 euros, celui sur le mode de 593 euros, enfin celui de la médiane de 3 012 euros.

On remarquera également que sur le traitement de base si la moyenne de la filière fiscale est supérieure à celle de la filière gestion publique, l'inverse est constaté en matière de médiane et de mode.

Cela signifie que la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique avaient des politiques de rémunération indiciaire et de rémunération indemnitaire autonomes.

a) Au niveau indemnitaire : par le haut de la base.

Le maintien de tels différentiels de rémunération au sein d'une même direction n'est, bien évidemment, pas juridiquement et socialement justifié quand les agents effectuent des fonctions similaires, surtout au sein des guichets fiscaux uniques.

Des efforts de mise en cohérence des régimes indemnitaires au sein de l'ex DGI et de l'ex DGCP avaient déjà été amorcés.

En 2003, l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) avait permis de consolider des « sédimentations » de primes et de rendre un peu plus cohérent le régime indemnitaire au sein de chaque direction.

Mais, il faut également évoquer l'indemnité mensuelle de technicité (IMT), les travaux actuellement en cours concernant la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et les règles d'attribution de l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires des administrations centrales et des services déconcentrés.

La DGFIP prévoit de parvenir à harmoniser, sur la base la plus favorable, le régime indemnitaire (dit de « base ») sur trois ans (2009-2011). Les régimes dits « spécifiques communs » (agents en administration centrale) pouvant l'être également durant la même période, alors que compte tenu des écarts de rémunération, l'harmonisation des cadres supérieurs s'effectuera sur quatre ans (2009-2012).

La DGFIP annonce que cette harmonisation indemnitaire sera intégralement financée sur les crédits de retour en provenance des réductions de postes. **Votre Rapporteur spécial remarque que la simplification des régimes indemnitaires, outre la lisibilité et la transparence pour les agents, possède un autre avantage : faciliter la mobilité.**

b) Au niveau indiciaire : par la fusion des corps et des grades

Cette harmonisation sera *réalisée* par le biais de la fusion des corps et des grades qui pourrait être réalisée à l'issue de la période transitoire (2011). Des travaux relatifs à des corps de fonctionnaires de catégorie B (contrôleur des impôts, contrôleur du Trésor, contrôleurs INSEE, etc.) ont permis l'élaboration de décrets « balais » modificatifs en avril 2008. Il en a été de même pour des corps d'agents de catégorie C. La fusion des corps de « n° 1 » (directeur général et directeurs adjoints au directeur général) interviendra dès 2009.

Ce qui permet de prédire un dialogue soutenu avec les organisations syndicales et les associations professionnelles.

Cette politique de rémunération à deux étages n'exclut pas une **approche par la performance**, comme en témoigne le développement de la prise en compte du mérite individuel et collectif.

C.– LA PRISE EN COMPTE DU MÉRITE S'ORIENTE PLUS VERS L'INDIVIDUEL QUE VERS LE COLLECTIF

Depuis quelques années 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.

Votre Rapporteur spécial avait pu suivre le rôle du secrétaire général des ministères économique et financier quand ce dernier était également responsable du programme 156 et de son implication dans le développement d'une approche ressources humaines de la gestion des personnels. Avec la création de la DGFIP son action transversale a moins d'impact sur la gestion des ressources humaines de celle-ci.

L'une des priorités de la gestion des ressources humaines conduite par le secrétariat général était le développement de la **culture managériale**.

1.– Avant le lancement de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

La presse a récemment annoncé la mise en place par voie réglementaire d'une prime de fonctions et de résultats qui remédierait au « fouillis » et à l'empilement des indemnités et bonifications de la fonction publique. Cette nouvelle « révolutionnaire » pourrait toutefois ne pas voir l'ensemble de ses modalités appliquées aux ministères économique et financier ⁽¹⁾...

a) La rémunération au mérite : la généralisation de la contractualisation des objectifs

Afin de dynamiser la gestion des ressources humaines et de mobiliser sur la performance, la DGFIP va continuer à développer le levier de la rémunération au mérite « pour diffuser une culture d'objectifs, de performance et de management ».

Les cadres dirigeants et administrateurs en poste à l'administration centrale de l'ex DGI ainsi que les délégués interrégionaux, les chefs de services fiscaux et les directeurs départementaux ou divisionnaires placés à la tête d'une direction ou d'un centre services impôts peuvent bénéficier d'un bonus, annuel et réversible, qui n'est pas intégré dans la base indemnitaire. Le montant de ce bonus dépend du degré de réussite des objectifs qui leur ont été assignés dans le cadre d'une lettre annuelle d'objectifs. **Le montant maximum de l'indemnité de**

(1) Le Figaro du 31 octobre 2008.

performance s'établit à 20 % de la rémunération totale. En moyenne pour les directeurs le bonus moyen est de l'ordre des 15 % de la rémunération alors que pour les autres cadres, il représente 7 à 10 % de celle-ci.

Si le schéma appliqué à l'encadrement de l'ex DGCP est peu ou prou identique, les dispositifs de contrôle de gestion et d'évaluation de la performance sont distincts et devraient converger. Ce point n'est pas secondaire dans la mesure où il est le reflet d'une différence culturelle. **En effet, les agents de l'ex DGCP reconnaissent beaucoup plus de mérite à la technicité et à la compétence (sur lesquelles reposent les principes de leur promotion) qu'ils ne valorisent le management.**

Pour l'encadrement intermédiaire, sur lequel repose la réussite d'une fusion (cf. supra), le dispositif de la rémunération au mérite est articulé autour des dispositifs indemnitaires.

Au sein de l'ex-DGI, environ 3 800 cadres intermédiaires bénéficient d'une rémunération au mérite (de 2 000 à 3 000 euros selon le grade) intégré au montant de l'allocation complémentaire de fonctions.

Pour l'ex-DGCP, depuis 2003, les receveurs- percepteurs, les trésoriers principaux et les trésoriers principaux de 1^{ère} catégorie exerçant en administration centrale bénéficient d'une rémunération au mérite intégrée au dispositif indemnitaire. Les cadres de catégorie A bénéficient également d'une rémunération accessoire modulée.

La DGFIP souhaite profiter du processus d'harmonisation des régimes statutaires et indemnitaires pour que soient parallèlement revisités les conditions de la rémunération au mérite des cadres dirigeants et intermédiaires, en introduisant pour ces derniers la **contractualisation de leurs objectifs**.

b) La prime d'intéressement : un enjeu désormais anecdotique.

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 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.

(1) 11 ou 12 objectifs atteints.

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.

Pour l'année 2007, l'inspection générale des finances a validé les résultats atteints par 11 des 12 indicateurs, permettant l'attribution en juin 2008 d'une prime de 150 euros à chaque agent de la DGFIP

Bien que cette mesure ne rencontre plus le même écho, la DGFIP maintient cet intéressement et compte pour l'année 2008 retenir douze indicateurs qui donneront lieu, en fonction des résultats au versement d'une prime en 2009.

Toutefois des primes collectives spécifiques apparaissent. Ainsi depuis 2005, les agents affectés dans un centre d'encaissement⁽¹⁾ bénéficient d'un complément à l'allocation complémentaire de fonction (ACF) dénommé « prime industrielle ». Cette prime dépend de l'obtention ou du maintien de la certification qualité du centre auxquels ils appartiennent.

c) Le dialogue social

Quatre fédérations syndicales, la CGT, la FDSU, FO et la CFDT sont représentées au sein du comité technique paritaire (CPTM) ministériel. Le renouvellement de la quasi-totalité des commissions administratives paritaires et des commissions consultatives paritaires de décembre 2007 n'a pas sensiblement modifié la représentation syndicale. Le taux de participation est élevé (81,7 %).

Dix-sept organisations syndicales sont représentées au sein de la DGFIP, mais des opérations de rapprochement entre organisations syndicales de même obédience sont en cours. En terme d'audience, les principales restent la CGT, le syndicat national unifié des impôts (SNUI), FO et la CFDT.

Le dialogue social se déroule dans un climat tendu avec des points de blocage tels la baisse des effectifs la réorganisation des services et le rythme du changement. La conflictualité est plus marquée dans les équipes de l'ex-DGI⁽²⁾.

Alors que l'année 2007 avait enregistré pour l'ex DGI et l'ex DGCP 100 012 jours de grève, le cumul de janvier à juin 2008 est de 181 129 jours de grève avec, sur quelques jours, des pics de grévistes supérieurs à 35 %. Les associations professionnelles, porteuses de revendications, ont également été actives.

(1) On rappellera qu'il existe à ce jour trois centres d'encaissement à Créteil, Lille et Rennes organisé pour le « traitement de masse ».

(2) Bien que cet aspect ne soit pas analysé dans les réponses au questionnaire budgétaire, il semble que les agents de l'ex DGI estiment avoir perdu. Toutefois, la mobilisation est traditionnellement plus forte dans cette direction que dans l'ex DGCP.

Si des cycles de négociation ont été organisés en 2007 au sein de l'ex-DGI (avec constitution de groupes de travail métiers, fusion, transversaux), les travaux avec les organisations syndicales de l'ex-DGCP ont été plus ponctuels et thématiques (Centre Editique National du Trésor, centres d'encaissement, évolution de l'ouverture des droits à la nouvelle bonification indiciaire (NBI)).

Le ministre du budget souhaite que la création de la DGFIP s'inscrive dans le cadre d'un dialogue social de confiance approfondi.

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

2.– La réduction des effectifs exige une réorganisation géographique et une approche métiers affinée.

Les services chargés de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP ont été réunis dans une même structure pour construire un unique schéma d'emploi. Les projections de départs en retraite des deux ex-directions ont fait l'objet d'une harmonisation méthodologique permettant de construire une unique projection tendancielle.

Les réductions d'emploi pour 2009 restent toutefois réparties de manière différenciée selon la filière métiers. Pour l'ex-DGI, les suppressions dans les directions des services fiscaux sont réalisées par « fléchage » et, pour le solde, selon le critère de l'efficacité. Le fléchage correspond à des gains de productivité importants, identifiés et en principe déjà constatés, notamment liés aux grandes applications informatiques. La répartition selon l'efficacité consiste d'abord à repérer les directions les plus efficaces, c'est-à-dire celles, qui, à charges égales, ont les meilleurs résultats avec des effectifs plus réduits. Les ratios charges-emplois calculés sont modulés par des coefficients qualitatifs et quantitatifs. À l'issue de cette opération, la répartition de la réduction d'effectifs est décidée. De cette manière peut être également réalisé un certain rééquilibrage des besoins en fonction de l'activité des territoires. Certains départements étant en « jachère fiscale » par suite d'une rétraction de leur tissu économique (comme dans les Ardennes), le redéploiement géographique des personnels s'organise plus facilement en tirant profit des départs à la retraite.

Tout en utilisant un autre outil, ORE (outil de répartition des emplois), l'ex-DGCP parvient de manière similaire à modifier l'allocation des emplois entre postes comptables et services de trésoreries générales sur le territoire national.

Sous l'impulsion continue du secrétaire général des ministères économiques et financiers, l'identification des métiers, des facteurs d'évolution, des besoins nouveaux s'est poursuivie et devrait, **enfin**, s'achever courant 2009 en prenant la forme d'un répertoire des métiers ministériels.

Votre rapporteur spécial considère comme fondamentaux ces travaux d'identification et de projection pour gérer et réussir la sensible réduction des effectifs notamment dans les entités qui feront office de guichets fiscaux uniques et dans les services informatiques.

Ces travaux permettent également de définir les besoins en formation professionnelle et d'améliorer les compétences ou l'adéquation des connaissances d'un agent au poste qui lui est confié.

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.

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

3.— La place laissée aux travailleurs handicapés : une affaire à suivre.

Lors de l'examen de l'exercice 2008, l'attention de votre Rapporteur spécial avait été attirée par le doublement de la cotisation 2007 de l'ex-ministère de l'économie et des finances au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Il constatait que le taux d'emploi de ces personnes n'atteignait que 4,2 % et qu'en participant à l'intégration sociale de ces travailleurs, l'État ferait un meilleur usage de ses finances. Il remarque d'ailleurs que la contribution au titre de l'année 2007 est encore en augmentation, à 5,6 millions d'euros.

Dans son rapport public annuel 2008 (observations des juridictions financières), la Cour des comptes commente la mise en place du FIPHFP. Elle constate que l'État, loin d'être exemplaire, « *affiche un retard sensible par rapport au secteur privé* ».

Mais un plan pluri-annuel de recrutement aurait été finalisé début 2008 dont tous les effets ne se seraient pas encore déployés. 218 postes de contractuels réservés auraient été ouverts en 2008 pour les ministères économique et financier.

Une convention a été signée entre la direction des personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) et le FIPHFP en octobre 2007 afin d'appliquer le quota légal (6 %) et d'améliorer les conditions de l'insertion de ces personnes.

III.- LES MOYENS INFORMATIQUES

Un début de clarté a été apporté aux dépenses informatiques relatives au programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* dans le cadre du PAP 2009. Un effort sera encore à fournir lors du prochain PAP (mais peut être cela sera-t-il possible dès le RAP 2008 ?).

En effet, votre Rapporteur spécial a pu partiellement et pour la première fois retracer les dépenses informatiques prévisionnelles pour 2009.

Les dépenses informatiques totales pour 2009 seraient **au minimum** de **103,85 millions d'euros en AE** et de **303,88, 28 millions d'euros en CP**.

Les dépenses de fonctionnement informatique (titre 3) en crédit de paiement dépasseraient la somme de 285,9 millions d'euros, leur montant en AE n'ayant pu être déterminé. Ces 285,9 millions d'euros *minimi* représentent **21,6 %** de l'ensemble des crédits de paiement des dépenses de fonctionnement. Dans ce total provisoire ne sont pas compris les montants des reports de crédits informatiques de l'exercice 2008 à l'exercice 2009, les dépenses liées au développement du système d'information des ressources humaines non arrêtées (SIRH) et les dépenses informatiques assumés par d'autres programmes, notamment *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* (n° 218) qui n'apparaissent qu'en bloc dans le cadre du tableau de déversement.

(en euros)

RECENSION DES DÉPENSES INFORMATIQUES DU PROGRAMME 156 PLF 2009

	Autorisation d'engagements		Crédits de paiement	
	Titre 3	Titre 5	Titre 3	Titre 5
Action 01	0	0	0	0
Action 02	10 790 000	0	11 640 000	0
Action 03	31 730 000	0	34 220 000	0
Action 04	0	0	0	0
Action 05	12 690 000	0	13 690 000	0
Action 06 DGFIP	1 270 000	0	1 370 000	0
Action 06 Pensions	3 900 000	0	3 100 000	0
Action 07	34 910 000	0	34 640 000	0
Action 08	160 000	0	170 000	0
Action 09 Copernic	0	8 400 000	0	18 000 000
Action 09 Autre que Copernic calculé par déduction*	?	?	187 050 000	?
Total	95 450 000	8 400 000	285 880 000	18 000 000

Source : Données du PAP 156 2009

**APPROCHE PAR DÉDUCTION DES BESOINS EN CP
POUR LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE FONCTIONNEMENT :**

	Dépenses de fonctionnement 2009 Sous action autre que Copernic
Dépenses totales prévues en CP	1 066 098 728
Loyers budgétaires	- 118 521 992
Frais de structure	- 369 550 000
Moyens de fonctionnement	- 94 760 000
Catégorie divers	- 37 900 000
Solde	445 366 736

Source : Données du PAP 156 2009

A.– FUSION FAITE, COPERNIC DÉVOILE PEU A PEU SON NOYAU DUR

1.– La poursuite des développements du programme Copernic observe une méthodologie précautionneuse

Le chantier informatique Copernic commun à l'ex-direction générale des Impôts et à l'ex-direction générale de la Comptabilité publique ⁽¹⁾ lancé en 2001 et prévu pour s'étaler sur neuf ans, est entré dans sa seconde phase de réalisation depuis fin 2006.

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 en cours (2007/2010) est moins spectaculaire mais techniquement fondamentale et structurante. Elle concerne les applications de gestion pour lesquelles une approche prudente et sécurisée a finalement été adoptée. Les déploiements en « *big bang* » ont été abandonnés au profit d'un découplage de la mise en production des référentiels et du branchement des applications, de l'introduction d'une phase de double commande permettant les tests, suivie d'expérimentation grandeur nature. Cette seconde phase est principalement orientée vers les activités de l'ex-DGCP, c'est-à-dire le recouvrement.

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

(1) *Conçu rappelons le autour d'un « concept facial de neutralité vis-à-vis de l'organisation ».*

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. L'année 2008 est celle de la vérification de la qualité des données et, les tests ayant été positifs, la connexion de ces référentiels aux applications est envisagée :

– pour les professionnels, la nouvelle application de gestion des données de population (GESPRO) connectée aux référentiels était en expérimentation dans quatre départements depuis fin 2007. Elle devrait être progressivement déployée jusqu'à la fin 2009.

– pour les particuliers, les nouvelles versions des applications de gestion connectées aux référentiels sont en cours de test par le biais de la double commande (normalement sans contrainte pour les agents) pour un basculement/décrochage en 2009.

L'un des enjeux sera également de parvenir à croiser les données des référentiels professionnels à celles des référentiels des particuliers.

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 l'ex DGI et de l'ex DGCP. Particulièrement complexe parce qu'articulant des processus hyper sensibles (de l'assiette au prélèvement), le retard de **la première livraison, relative à l'impôt sur rôle**, s'est accentué. Mais l'avancement de la description des couches applicatives permet d'envisager des expérimentations en 2010 avant une livraison en 2012. *[Reposant sur la technologie SOA (Services Oriented Architecture), l'application RSP compte presque 50 000 spécifications, ce qui en fait le batch le plus important au monde selon le SNC Copernic.]*

Le troisième axe concerne des applications de gestion relatives à la gestion des redevables professionnels (télé-procédures)⁽¹⁾, 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.

L'application d'aide à la décision en matière de recouvrement, c'est-à-dire, à la sélection des dossiers soumis au contrôle fiscal (SIRIUS REC) a été étendue, non sans protestation de la part des agents spécialisés, dans une trentaine de départements au cours de l'année 2008. SIRIUS REC devrait être généralisé en 2009.

En ce qui concerne les services aux usagers, on retiendra les avancées de l'outil GAIA qui permet de suivre les démarches en ligne des usagers et de dématérialiser les contacts et les transmissions de pièces jointes.

(1) Actuellement en cours d'expérimentation dans une vingtaine d'entreprises pour une généralisation d'ici fin 2009.

La DGFIP a commandé au printemps 2008 un nouvel audit externe d'étape pour faire valider ses derniers choix en matière d'organisation et de pilotage du programme Copernic. Une copie de cet audit a été demandée par votre Rapporteur spécial (non réceptionnée au jour de la parution de ce rapport).

Malgré la réduction du champ du programme Copernic sur le plan technique ⁽¹⁾, ce qui a permis de contenir les coûts de réalisation par ailleurs désormais strictement limités aux dépenses d'investissement, **votre Rapporteur spécial souhaite rappeler la contribution de ce programme informatique, le premier par son ampleur, à la modernisation de l'administration fiscale française.**

2.– Quel est le coût de la maintenance et de la double commande ?

Pour la première fois, des données ont été communiquées à votre Rapporteur spécial.

Les applications du programme Copernic déployées sont prises en charge par le budget comme par les services informatiques de la DGFIP. En effet, le SNC Copernic prend en charge les coûts des composants développés ou acquis jusqu'à leur mise en œuvre et pendant un an de fonctionnement. Les services informatiques de l'ex DGI ont donc depuis quelques années assumé l'exploitation et la maintenance des premières applications livrées sur les plans technique et financier.

À ces nouveaux coûts, il faut ajouter le coût de maintenance des applications existantes, certaines étant appelées à être « décrochées » à l'issue d'une période de fonctionnement en « double commande ».

Le coût du maintien des installations existantes connaît donc une décroissance progressive :

(en millions d'euros)

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006 AE	2007 AE	2008 Prévisions AE
Coûts ex DGI	71,48	79,07	79,42	74,71	71,75	67,74	60,88	59,85
Coûts ex DGCP	105,90	114,20	110,30	121,50	111,99	110,18	86,88	80,51
Total	177,38	193,27	189,72	196,21	183,74	177,92	147,76	140,36

Source : Réponse DGFIP au questionnaire budgétaire PLF 2009

Quant au coût de reprise des applications Copernic, il connaît une progression continue depuis 2003 :

(1) Des applications d'assiette, pourtant qualifiées « en fin de vie » n'auront finalement été que « refondues ».

(en millions d'euros)

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coûts des applications COPERNIC déployées	0,91	3,25	13,02	70,70	94,90	115,00

Source : Réponse DGFIP au questionnaire budgétaire PLF 2009

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.

Approximativement, plus de 255 millions d'euros en 2008 seraient nécessaires pour couvrir le coût de fonctionnement de la maintenance des applications Copernic livrées et celui de la maintenance des applications subsistantes.

Le nombre d'agents chargés de l'exploitation des applications Copernic est estimé pour 2008 à 255 personnes appuyées par des renforts contractuels de tierce maintenance applicative (TMA) dont le coût 2008 approcherait les 3 millions d'euros.

En terme de moyens humains, les services de développement informatique (maîtrise d'œuvre) de l'ex DGI ont recouru à l'assistance externe tout en veillant à préserver leur maîtrise du système d'information. Toutes phases structurantes sont ainsi demeurées en interne. Les travaux de réalisation, consommateurs de ressources humaines ont été sous-traités, mais supervisés. L'abandon progressif de certaines applications à la suite des livraisons de briques Copernic permet de dégager des agents qui sont et seront affectés dans les équipes de maintenance Copernic, entraînant de fait une réorganisation progressive des centres informatiques.

3.– La lancinante question du 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 Copernic pour 2009 sont annoncées comme limitées au titre 5 (investissement) pour 8,4 millions d'euros en AE et 18 millions en CP.

Si ces demandes de crédits sont en sensible diminution par rapport aux exercices précédents, une nouvelle fois une demande de **report de crédits dérogatoire** est sollicitée pour le programme Copernic dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 (article 41 du PLF 2009). Il s'agira de reporter des autorisations d'engagement et des crédits de paiement non engagés et non consommés en 2008. **Les montants en jeu ne sont pas connus.**

Les tableaux ci-dessous présentent les montants annuels et cumulés d'engagements juridiques réalisés par le programme COPERNIC. Pour le premier la consommation est effective jusqu'en 2007, projetée à partir de 2008. Le second

a été actualisé. On notera toutefois les écarts entre ces deux tableaux, notamment en ce qui concerne l'année 2006. Or, les reports de crédits entre l'exercice 2007 et l'exercice 2008 ayant été importants, ces « corrections » entretiennent la perplexité de votre Rapporteur spécial quant aux dépenses réelles du projet Copernic.

ENGAGEMENTS PUBLICS DU PROGRAMME COPERNIC DONNEES 2007

(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

ENGAGEMENTS PUBLICS DU PROGRAMME COPERNIC DONNÉES 2008

(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	187,5	83,8	50,0	25,8	0
Engagements juridiques cumulés	63,7	124,1	227,3	392,6	564,4	751,9	835,7	885,7	911,5	911,5

Source : réponse au questionnaire budgétaire PLF 2009

Cependant, votre Rapporteur spécial continue de douter que le coût final de ce programme prévu sur neuf ans, soit 911,5 millions d'euros valeur 2003, soit resté immuablement stable en dépit 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.) comme l'assure la DGFIP. Il opte pour l'estimation calculée par la Cour des comptes fin 2006 qui arrête 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 d'euros).

Il reste également sensible aux observations que la Cour des comptes avait elle-même reprises des conclusions de l'audit de modernisation sur Télé-Ir relatives à l'insuffisante recherche des gains de productivité induits par ces avancées technologiques en matière de réorganisation des services et de méthodes de travail.

Toutefois, 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.**

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 354 ETPT en 2008 dont 278 sont des cadres A+ et A. Pour 2009, le nombre d'ETPT est légèrement revu à la hausse 359⁽¹⁾. Les équipes de ce programme sont désormais installées sur un site unique à Noisy-le-Grand.

B.- HÉLIOS PREND ENCORE SON TEMPS POUR SE METTRE EN ORBITE

Le programme informatique phare de l'ex-direction générale de la comptabilité publique, lancé en 2001, et destiné à la tenue des comptabilités des 110 000 collectivités et établissements publics locaux, arrive à son terme malgré plus d'une année de retard dans son déploiement effectif.

Ce programme de refonte complète des applications dédiées au secteur local comprend, depuis la révision de 2004, trois projets applicatifs:

1) Hélios, le progiciel comptable et financier dont les phases de construction et de création sont totalement achevées, le budget de la mission Hélios ayant été clos fin 2007;

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 imaginé par l'ex DGCP et repris par la direction générale des Finances publique dans la sphère du secteur public local ;

3) le plan d'action Dématérialisation (outil XéMélios).

La gestion des applications Hélios est désormais assurée par le département informatique du Trésor (DIT) d'intégration et de maintenance de Versailles secondé par le DIT de Metz. 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⁽²⁾.

À la fin du 1^{er} semestre 2008, 1 712 trésoreries disposaient et fonctionnaient sous Hélios, soit environ 57 % des budgets de collectivités ou organismes territoriaux. **L'objectif de la DGFIP est un déploiement quasi-total dans les 2 700 trésoreries à fin 2009, les migrations dans de très grosses collectivités comme la Ville de Paris, des CHU importants, etc. étant programmées courant 2010.**

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

(2) La mission Hélios et le projet Delphes ne partagent pas les mêmes maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre.

À la suite des difficultés rencontrées au cours de l'année 2007 (le basculement de 113 postes ayant dû être différé), des « tuteurs » départementaux et des pilotes interrégionaux assistent les opérations de déploiement d'Hélios dans les trésoreries.

Le plan de dématérialisation repose sur des conventions et des accords avec les collectivités et les organismes publics territoriaux. Ceux-ci peuvent recourir à l'outil d'exploitation de données XéMÉLios⁽¹⁾ notamment pour suivre le paiement de la rémunération⁽²⁾ de leurs agents. Le Protocole d'Échange Standard (Version 2) continue son déploiement. Il permet la dématérialisation des titres, mandats et bordereaux.

D'autres chantiers sont encore à l'étude au sein du pôle national de dématérialisation du secteur public local dont l'exploitation des bordereaux et factures, la dématérialisation des documents budgétaires.

Pour sécuriser à tous niveaux (architectures, cohérences, pilotage de déploiement, etc.), l'ex DGCP s'est assurée le concours de prestataires externes, tout en cherchant à réduire progressivement ces recours, les équipes de la DGFIP couvrant un périmètre fonctionnel de plus en plus large d'Hélios.

Ainsi les DIT de Versailles et Metz (chargés de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre déléguées d'Hélios) bénéficient d'une assistance à exploitation 2007-2009 et d'un second contrat de tierce maintenance applicative (TMA) qui assure ses prestations depuis février 2007 (pour 2 ans). Pour l'échéance, fin 2009, un nouveau contrat de TMA est en cours de lancement. Toutefois, le prestataire ne couvrira plus que 50 % du périmètre fonctionnel d'Hélios.

Cette reprise interne du « socle » du code Hélios et de sa maintenance va nécessiter le renforcement des équipes pendant environ trois ans, lorsque l'application sera parvenue à maturité. Mais elle permettra la réduction des coûts externes.

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.⁽³⁾

Le coût total du programme Hélios était estimé à environ 139 millions d'euros (dont 100 millions d'euros d'investissement) et a été maintenu dans cette enveloppe.

(1) Qui est un logiciel libre de droits dont la maintenance est assurée par la DGFIP.

(2) 2 600 conventions de dématérialisation de la paye ont été signées avec des collectivités territoriales.

(3) 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.

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		-	1,42
Matériels	1,93	1,47	7,65	12,84	0,50	5,02	-	-	29,41
Dématérialisation	-	-	-	-	0,15	2,06	1,11	0,87	4,19
Total périmètre projet	9,08	16,48	22,51	32,30	6,65	9,35	1,11	0,87	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	2,96	0,35	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	0,04	0,11	1,42
Matériels	1,73	1,38	7,45	0,85	12,40	5,50	-	0,10	29,41
Dématérialisation	-	-	-	-	-	0,90	1,68	1,76	4,01
Total périmètre projet	2,08	6,23	18,75	12,16	37,87	14,30	4,53	1,67	98,35

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - Questionnaire 2009

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

Le programme Hélios, sous l'angle des investissements, est achevé. Désormais, la DGFIP supportera pour ce programme, au sein de son budget, des coûts dits « récurrents ».

CP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FM exploitation et centre d'appel Hélios*	0,67	3,59	6,02	5,55	6,70	6,20
Maintenance des logiciels Hélios**	-	2,83	8,73	12,14	9,40	10,80
Supervision Flux et Outils d'exploitation	-	-	-	-	0,20	1,00
Étude et divers	-	-	-	0,10	0,65	
Total maintenance et fonctionnement courant	0,67	6,42	14,75	17,79	16,95	18,00
Mise à niveau des matériels et des logiciels associés	-	-	-	6,07	11,70	6,20
Conversion Forté/Java	-	-	-	0,25	0,27	2
Total production	0,67	6,42	14,75	24,12	28,92	26,20

* Les dépenses du centre d'appels Hélios ont été arrêtées fin 2007

** Début du renouvellement des plateformes matérielles

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.

C.- L'OMBRE PORTÉE (BUDGÉTAIRE) DU SYSTÈME SIRHIUS : UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE MAL MAÎTRISÉE DES SYSTÈMES D'INFORMATION DES RESSOURCES HUMAINES (SIRH).

Le projet SIRHIUS vise la création d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) **unique**, commun aux directions des ministères de l'économie et des finances. Le ministère des affaires étrangères et européennes a rejoint ce projet transversal présenté dans le PAP 2009 du programme 156 mais géré par la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) rattachée au Secrétariat général commun aux ministères de l'économie et des finances dans le cadre du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* n° 218. Les premières dépenses liées à ce projet informatique ont été inscrites dans l'enveloppe budgétaire réservée aux actions innovantes à la disposition du secrétaire général. Votre Rapporteur spécial, précédemment rapporteur du programme 218, avait fait part de sa réserve à l'égard de cette enveloppe à discrétion.

Le coût du projet SIRHIUS est estimé à **62,650 millions d'euros** sur la période 2009-2011 sachant que « *la répartition du coût entre les différents programmes sera arrêtée avant la fin de l'année* ». Toutefois, le programme 218 a inscrit (seulement) les sommes de 5 millions d'euros en AE et 3,10 millions d'euros en CP pour ce projet. Aucun montant prévisionnel n'a été trouvé dans le PAP 2009 du programme 156. **Compte tenu de la rigueur budgétaire sur quelles dépenses de la DGFIP les fonds nécessaires à ce projet en 2009 seront-ils prélevés ?** Car la mise en œuvre de SIRHIUS a été confiée à un plateau projet de la DGFIP.

La réflexion sur ce SIRH unique et commun est effectivement engagée depuis 2006 et les travaux de conception ont démarré à l'automne 2007. Mais chacune pour leur part, l'ex direction générale des Impôts et l'ex-direction générale de la Comptabilité publique poursuivaient le développement de leurs propres SIRH, respectivement AGORA et SEQUOIA.

L'infrastructure de production du projet SIRH SEQUOIA de la DGCP, dont le développement était « perfectionné » (doté d'un module de gestion des compétences), était en place dès le 1^{er} semestre 2007. Mais, d'une part, le déploiement de SEQUOIA a été repoussé pour préparer un raccordement à l'application future de l'Office national de Paye (ONP) et, d'autre part, il a été décidé de réorienter une part significative des moyens consacrés à SEQUOIA vers la construction de SIRHIUS.

Quant au SIRH de la DGI, AGORA, il a été progressivement déployé en 2007 en offrant des fonctionnalités telles la gestion des demandes de mutation nationales, la liquidation de la prime de rendement,...et connaît encore quelques perfectionnements ⁽¹⁾. Il restera en fonctionnement jusqu'au déploiement de SIRHIUS en 2012.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'une meilleure coordination n'ait pas prévalu dès le début de ce projet de SIRH, que chacune des directions aujourd'hui composant la DGFIP ait développé son propre système de gestion des RH, avec des options techniques et des calendriers propres, et ce malgré les recommandations de la direction générale de la Fonction publique (DGFP). Il souhaite le succès de SIRHIUS et sa mise en place le plus tôt possible, mais s'interroge sur le coût global de ces différents SIRH dont deux sont appelés à disparaître.

D.- LE « CROQUIS » INFORMATIQUE DE LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Les projets annuels de performances 2007-2009 de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP, qui détaillaient peu les dépenses informatiques, viennent à échéance. Pour l'ex-DGCP, l'accent était mis sur la continuité des exploitations (Hélios et India), le renforcement de la qualité de la production, la préparation de l'arrivée de grosses applications (Chorus et Office national de Paye) et la « fluidité » de l'affectation des agents face la gestion de départs « critiques ».

La fusion de ces deux directions impose un examen en profondeur, voire une reconception des propositions retenues en matière de structures, de ressources humaines, de supports utilisateurs. Les travaux préparatoires à l'élaboration de ce nouveau schéma directeur informatique ne devraient commencer que courant 2009. Mais les priorités identifiées sont les suivantes :

– l'accompagnement informatique à la mise en œuvre du guichet fiscal unifié pour les particuliers et les directions locales des finances publiques ;

– l'uniformisation du pilotage des entités informatiques territoriales : le CSI (Centres services informatiques) et les DI (Départements Informatiques de l'ex Trésor public) ;

– la rationalisation des infrastructures transverses ;

– la poursuite des projets en cours (Hélios, Copernic).

(1) Interface entre 50 % des badgeuses et le SIRH AGORA, à ce jour et développement d'un module de préliquidation en cours d'expérimentation dans six directions.

IV.- LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE

a) Une prise de conscience de l'ampleur et des effets de la fraude fiscale.

Le rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires de mars 2007 « *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle* » chiffre, en fourchette basse, entre 29 et 40 milliards d'euros le montant d'irrégularités et de fraudes fiscale et sociale. Malgré des travaux d'estimation encore balbutiants, les risques de fraude sont considérés comme en hausse, liés aux évolutions économiques et technologiques, alors que les moyens de contrôle sont jugés imparfaits.

Par lettre de mission du Président de la République, en octobre 2007, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique est en conséquence désigné « chef de file de la lutte contre la fraude » fiscale et aux prestations sociales.

Le ministre du budget demande fin octobre 2007 la constitution d'un groupe de travail : « *le renforcement des outils...contre la fraude fiscale doit s'accompagner d'une attention particulière à la qualité de la relation entre l'administration fiscale et l'ensemble des contribuables* »⁽¹⁾.

En janvier 2008, le ministre du budget confirme son intention de renforcer la lutte contre la fraude fiscale et sociale approchée de manière globale et concertée et rappelle que de nouveaux instruments juridiques ont été créés dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et de la loi de finances rectificative pour 2007 (notamment la notion de *flagrance fiscale*).

b) La fraude fiscale au Liechtenstein : une révélation internationale.

Début 2008, le retentissement de la communication d'une liste de 200 contribuables français soupçonnés d'une gigantesque évasion fiscale au Liechtenstein et transmise au Gouvernement français, à la suite de l'acquisition en 2007 par l'Allemagne pour environ 5 millions d'euros, de listings de clients

(1) *Lettre de mission en date du 30 octobre 2007 adressée à M. O. Fouquet, président de section du Conseil d'État en introduction au rapport : « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche » – juin 2008. Ce rapport part de la définition donnée par la Cour de justice des Communautés européennes de la sécurité juridique comme la clarté, la précision, la prévisibilité de la norme fiscale. Trois sources d'instabilité sont identifiées : la production de la norme fiscale, les modalités d'application pratique, le jugement du contentieux. Si des efforts ont été constatés dans l'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale, les recommandations maintes fois réitérées de simplification et de stabilisation de la norme fiscale ont été sans effets et la situation s'est même aggravée. Ce rapport propose notamment, de favoriser l'appréhension par les agents du fisc des enjeux propres à l'entreprise, de labelliser les grandes entreprises acceptant d'entrer dans une relation de transparence réciproque avec l'administration.*

européens de la Liechtenstein Global Trust (LGT), sensibilise les opinions publiques européennes à la fraude via les paradis fiscaux. La révélation de l'évasion fiscale vers le Liechtenstein met en lumière les failles nationales et internationales en matière de lutte contre la fraude.

Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) publie en avril 2008 un rapport ⁽¹⁾ sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale.

Il rappelle que le contrôle fiscal est la contrepartie du système déclaratif. **Mais les évolutions récentes de la pratique du contrôle fiscal font craindre qu'il soit désormais pensé comme une prestation de service et ne soit plus conçu dans le cadre d'une mission de service public.** Il serait même considéré comme une contrainte qui freine l'activité économique et qu'il faut donc rendre le moins gênant possible.

Le SNUI, qui chiffre entre 42 et 51 milliards d'euros par an le montant de la fraude fiscale, s'inquiète du décalage entre la réalité du contrôle et la réalité de la fraude, qu'il qualifie d'économiquement et de socialement injuste et préjudiciable.

La question de la légitimité du contrôle fiscal doit être affirmée sur non plus dans un cadre national mais dans un cadre européen et le contrôle fiscal doit être sacralisé. Le SNUI qui dénonce le laxisme en matière de fraude, redoute un contrôle à deux vitesses : l'administration ne communiquerait que sur les actions les plus répressives et laisserait de coter une part importante de ses missions de contrôle, dans le seul but de réaliser des gains de productivité. Elle négligerait les contrôles de circuits complexes, coûteux et longs, alors que les salariés et retraités seraient plus facilement contrôlés.

Le ministre du budget vient alors s'exprimer (2) devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale et y présente un « *rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales par le biais des paradis fiscaux* ». Ce rapport fait le point sur les limites de la lutte contre la fraude et présente des pistes d'améliorations possibles au plan national comme aux plans européen et international.

Sur le plan national, il met en avant les limites des procédures administratives dédiées à la recherche de la fraude, notamment à l'encontre des particuliers. La création d'un service d'enquêtes judiciaires fiscales (Sejufi) qui pourrait disposer de prérogatives similaires à celles des officiers de la police judiciaire est proposée. Deux options sont évoquées :

(1) *Rapport du SNUI sur l'Etat de la lutte contre la fraude fiscale : Quel contrôle fiscal demain ? Avril 2008. Egalement la Tribune du 15 avril 2008 « Le syndicat unifié des impôts dénonce le laxisme dans la lutte contre la fraude »*

(2) *compte rendu de l'audition du 2 avril 2008 sur la lutte contre l'évasion fiscale internationale.*

- 1) créer un service autonome rattaché à l'administration fiscale ;
- 2) regrouper ce service avec le service national de la douane judiciaire (SNDJ) au sein d'un office ministériel douanier et fiscal.

Le développement de la communication sur les nuisances pour l'économie d'un pays de l'évasion fiscale comme de la fraude fiscale et sociale est également suggéré.

Une délégation nationale de lutte contre la fraude fiscale opérationnelle est créée par décret du 19 avril 2008. Elle est chargée notamment :

- de **veiller à l'efficacité et à la coordination** des actions menées en matière de lutte contre la fraude ;
- de l'évaluation de l'ampleur de la fraude ;
- d'améliorer l'échange d'informations notamment en permettant le croisement de fichiers informatiques ;
- de réfléchir à la création d'objectifs et d'indicateurs de performance de la lutte contre la fraude fiscale.

Par ailleurs, le Gouvernement français souhaite saisir l'opportunité de la présidence française de l'Union Européenne pour faire avancer divers dossiers relatifs à la lutte contre la fraude fiscale : renforcement de la coopération européenne fiscale, projet Eurofisc (échange d'informations), travaux sur les directives en matière d'assistance directe et d'épargne, lutte contre les États paradis fiscaux et extension du droit de communication à l'égard des opérateurs de communication électronique.

À fin juin 2008, la France avait lancé deux vagues de contrôle, soit 150 procédures dans le cadre de l'enquête sur l'évasion fiscale au Liechtenstein. Des informations fournies par le Gouvernement australien lui permettent d'identifier clairement les 64 groupes familiaux clients de la banque liechtenstienne. Le ministre du budget confirme l'estimation d'un milliard d'euros les sommes placées dans cette banque.

Parallèlement, mi-juillet 2008, dans le cadre de ce dossier un premier contribuable allemand était condamné par le tribunal de Bochum à une amende de 7,5 millions d'euros hors arriérés et à une peine de prison de deux ans avec sursis. 350 enquêtes seraient en cours et 420 dossiers pendants, alors que 250 personnes ont profité d'une disposition législative pour s'auto-dénoncer. En quelques mois, le Trésor allemand aurait déjà récupéré plus de 110 millions d'euros. Les autres pays européens, Espagne, Royaume Uni, Italie s'activent également.

c) 2007-2008 : le malaise couve dans les services de contrôle fiscaux

Les agents des directions de contrôle, et plus particulièrement les Dircofi de la région Île-de-France (Est/Ouest), ont protesté courant 2008, devant la mise en place de certains outils qui, sous prétexte de sécuriser les étapes d'un contrôle

fiscal par le biais de fiches de suivi, entraînent des lourdeurs administratives, consommatrices de temps. Les contrôleurs fiscaux seraient dans l'obligation de justifier leur travail. La sensation « *c'est pas du boulot* » semble assez largement répandue.

Les **expérimentations de certification de brigades de vérification** soulèvent également des protestations car elles mettent en place des procédures qui génèrent des lourdeurs quotidiennes en particulier un suivi statistique contraignant. Les contrôleurs se plaignent de l'importance prise par le rendement financier alors que la **suppression d'emplois de catégories B et C** a entraîné des transferts de charge de travail, notamment relatifs aux applications Rialto et Alpage CSP (dématérialisation des dossiers de contrôle fiscal), alourdissant le contrôle interne et de gestion. **Les agents du contrôle fiscal dénoncent également la mise en place d'un contrôle fiscal formaté trop formalisé.**

La procédure des régularisations et le succès qu'elle rencontre depuis sa mise en œuvre en 2005 suscitent quelques interrogations. Le dispositif permet, même au cours d'une procédure de contrôle fiscal, de déposer une déclaration rectificative en « échange » d'une remise d'une partie des intérêts de retard. Cette procédure est dénoncée comme permettant à l'administration fiscale de clore rapidement un contrôle... pour améliorer ses statistiques.

À la suite de la mise en place de la déclaration pré-remplie, le dispositif de relance amiable aurait concerné en 2007 un nombre de contribuables moins élevé qu'en 2006. Le nombre de taxation aurait été réduit de moitié et le montant des droits supplémentaires en 2007 serait de 77 millions d'euros contre 159 millions en 2006. La déclaration pré-remplie fait, en quelque sorte, perdre de sa « rentabilité » au contrôle sur pièces en matière d'impôt sur le revenu.

La nouvelle application décisionnelle Sirius, « l'assistant @-vérif » fait également l'objet de contestations. Cet outil permet de produire des listes de contribuables particuliers en anomalie potentielle sur les domaines impôt sur le revenu et impôt sur la fortune en recourant à des requêtes soit pré-paramétrés, soit libres. Alors que les agents du contrôle y voient une source de contraintes, l'administration considère que cet outil permet d'élaborer des contrôles sur pièces (CSP) d'initiatives, reposant sur un effort de « sélectivité ».

En 2007, le contrôle externe des défaillants à l'impôt sur le revenu aurait augmenté de 50 % alors qu'en droits cette augmentation serait de 54 %, soit 356 millions d'euros.

8 309 contrôles externes relatifs à l'impôt sur le revenu et à la fiscalité directe locale ont été traités en 2007. 2 954 de ces dossiers ont fait l'objet d'un dégrèvement total ou partiel. Parallèlement, le nombre de saisines des conciliateurs fiscaux départementaux continue à progresser depuis 2005 et le taux de décision partiellement ou totalement favorable aux contribuables s'établit en 2007 à 36,84 %.

En matière de contrôle des dossiers à fort enjeu, il aurait été constaté en 2007 une baisse du nombre des taxations alors, qu'en revanche, le montant des droits rappelés serait en hausse et s'établirait à 166 millions d'euros.

En 2007, le nombre d'examen approfondis de situation personnelle (ESFP) serait en baisse (4 508 opérations) ainsi que les droits rappelés (446 millions d'euros) tout comme les pénalités associées (229 millions d'euros). On peut supposer qu'en 2008 les ESFP pourraient augmenter suite aux dossiers d'évasion fiscale au Liechtenstein, sauf si leur complexité mobilisait le temps des différentes équipes qui en sont chargées.

Votre Rapporteur spécial recourt au conditionnel pour présenter ces données car les réponses au questionnaire budgétaire en matière de contrôle fiscal ne sont pas faciles à combiner. On notera que ces informations ⁽¹⁾ concernent avant tout l'impôt sur le revenu.

Il a cependant été indiqué à votre Rapporteur spécial que le ministre avait présenté un certain nombre de garanties aux équipes de contrôle fiscal : autonomie du contrôle au sein de la DGFIP, maintien de l'organisation existante notamment pour la recherche et pour les Dircofi, et maintien de la structuration du contrôle fiscal dans le cadre des plans interrégionaux de contrôle fiscal.

Le recouvrement fait intégralement partie du contrôle fiscal, car s'il est nécessaire de constater, il faut ensuite réprimer en recueillant les sommes détournées augmentées de pénalités. Le non-respect du civisme fiscal est un délit que certains suggèrent de pénaliser. Toutefois, le contrôle fiscal ne peut être conçu qu'en fonction de son seul rendement car cela donne une prime de fait à l'insolvabilité. Différentes mesures, préventives, ont cherché à en améliorer les résultats et des pôles spécialisés dans le recouvrement sont mis en place depuis 2008.

La direction générale des Finances publiques déplore la mauvaise image dont souffre la lutte contre la fraude fiscale et se plaint que la distinction entre redressement fiscal et recouvrement ne soit pas suffisamment établie et comprise. Ainsi, le niveau d'activité des services de contrôle fiscal a toujours été maintenu et des efforts pour rendre plus réactive la phase de recouvrement, en prenant par exemple des garanties avant l'établissement de la créance fiscale et éviter la disparition des biens, ont été réalisés ces dernières années. Une autre difficulté tiendrait à l'oscillation de la politique de lutte contre la fraude fiscale entre un objectif d'équité fiscale qui universalise le contrôle sans esprit de rentabilité et un objectif de rendement fiscal par un ciblage des contrôles sur les fraudes les plus rentables.

(1) Des chiffres et données sur l'ensemble du contrôle fiscal sont donnés en annexe de ce rapport.

d) *Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale ; des innovations possibles.*

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

Ces indicateurs :

4.1 – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves,

4.2 – taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2,

4.3 – taux de paiement des amendes,

font l'objet de critiques récurrentes tant de la part de votre Rapporteur spécial que du Sénat. Mais la première critique lors de la conception du programme lollien *Gestion et contrôle des finances publiques de l'État et du secteur public local* a porté sur **l'absence d'action dédiée au contrôle fiscal**. Cette action n'a malheureusement toujours pas vu le jour.

Ces indicateurs, dont deux sont dédiés au recouvrement, tiennent difficilement compte de la diversité et de la complexité des fraudes et de leur contrôle. Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) reproche précisément à ces indicateurs d'être très structurants et pesants sans parvenir à refléter la réalité et complexité du contrôle fiscal. Comme l'a également démontré le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le taux de couverture du tissu fiscal ⁽¹⁾ est lui-même complexe à appréhender, car il dépend des secteurs d'activité, des régimes et types d'imposition, d'opérations donnant lieu à des rappels de droits en fiscalité internationale, des mesures de coopération internationale, etc.

Votre Rapporteur spécial juge très intéressantes les suggestions du SNUI invitant à créer deux indicateurs complémentaires en matière de contrôle fiscal. Il s'agirait d'élaborer un **indicateur de couverture du tissu social orienté TVA** et un **indicateur chargé de suivre les rappels en matière de fiscalité internationale**.

Il s'agit aussi de trouver un équilibre entre les finalités du contrôle (aspect préventif et répressif) et du recouvrement des droits détournés (aspect rendement).

(1) 35 millions de foyer fiscal et environ 4 700 contrôle de situation fiscale personnelle.

La direction générale des impôts dans le cadre de ses contrats pluriannuels de performances suivait également le pourcentage des contrôles d'origine recherche ⁽¹⁾ réprimant les fraudes les plus graves et la part des contrôles dont la durée sur place est limitée dans le temps. Malheureusement les résultats de cet indicateur ne sont pas connus.

En outre, les cibles de ces indicateurs ne satisfont ni votre Rapporteur spécial ni la Cour des comptes. Pire, l'indicateur du taux (initial) de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires du rapport annuel de performance 2006 du programme était en deçà de la prévision. Ce résultat était attribué à « la sous évaluation de l'impact baissier de certaines catégories d'amendes, comme les amendes de transport ».

Probablement afin d'atténuer l'effet désastreux de ces résultats, cet indicateur a été modifié dans le projet annuel de performances pour 2008 pour se limiter au taux de paiement des (seules) amendes de toute catégorie. Le taux de recouvrement affiché dans le RAP 2007 atteignant 75,8 %, la performance globale s'est portée beaucoup mieux.

Toutes les cibles 2009 de ces trois indicateurs sont en augmentation, car la DGFIP espère, de façon « raisonnée », sans doute grâce aux évolutions technologiques, que la mise en place progressive d'une chaîne qualité du contrôle fiscal se traduira par une amélioration des résultats.

Le pourcentage des contrôles réprimant les fautes les plus graves devrait s'améliorer de 3 points pour atteindre les 18 %.

Le taux brut de recouvrement DGFIP en droits et en pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 passerait de 43 à 43,5 %. Le niveau de cette cible paraît encore très faible alors que la procédure de la flagrance fiscale pourrait en année pleine devenir opérationnelle ⁽²⁾ et que la mise en place des pôles de recouvrement est achevée depuis le 1^{er} juillet 2008 ⁽³⁾.

Le taux de paiement des amendes pourrait atteindre les 78 % (contre 77 % en 2008) grâce à la création d'une possibilité de remise gracieuse des majorations.

(1) La direction nationale des enquêtes fiscales est chargée de décrypter les montages de fraude.

(2) La mise en œuvre de la procédure de la flagrance fiscale en matière de carousel de TVA, de création récente, a d'abord été définie par la direction nationale des enquêtes fiscales début 2008. Son lancement a été retardé à la suite d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. L'article 164 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ayant permis de sécuriser le droit de visite et de saisie, les premières procédures de flagrance fiscale devraient être diligentées à compter du quatrième trimestre 2008.

(3) Ces pôles ont vocation à professionnaliser l'action en recouvrement par une organisation plus efficace et plus réactive. Leur cœur de mission est le : « recouvrement pugnace et réactif ».

e) Le contrôle fiscal et ses moyens seront sanctuarisés.

Votre Rapporteur spécial a pris acte de la volonté du gouvernement d'améliorer la lutte contre la fraude (fiscale et sociale) en désignant le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique « chef de file de la lutte contre la fraude ».

Lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée nationale du 2 avril 2008 (cf. supra), en réponse à une question de votre Rapporteur spécial, le ministre du budget a fait la déclaration suivante :

« Le contrôle fiscal a été sanctuarisé et ne connaîtra pas de perte d'emplois ». [Compte tenu du non-remplacement d'un départ à la retraite sur 2] cela représente pour d'autres services, un effort auquel la direction générale des impôts contribue tout comme le fera la DGFIP. »

Malheureusement la présentation des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance 2006, 2007 et 2008, ne permet pas de contrôler cet engagement. **Votre Rapporteur spécial s'efforcera tout de même d'en vérifier le respect.**

On rappellera également que le ministre du budget a donné des garanties aux équipes de contrôle fiscal (Cf. supra).

Les craintes, qui commençaient à poindre chez votre Rapporteur spécial fin septembre quant au devenir de l'ensemble des engagements ministériels depuis la fin de l'année 2007, sont tempérées par des développements récents. **Mais la vigilance est de rigueur.**

Même si l'action au niveau européen semble difficile à apprécier (quid du projet Eurofisc et d'une deuxième version de la directive Épargne⁽¹⁾ ?), le ministre du budget a annoncé⁽²⁾ que l'OCDE avait été mandatée pour traiter des problèmes d'évasion fiscale et pour redéfinir la notion internationale de paradis fiscal. Il a également fait part de la création, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2008, d'un service fiscal judiciaire.

Bien que votre Rapporteur spécial ne dispose pas d'information sur les activités de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, des comités de lutte locaux de lutte contre la fraude auraient été lancés le 8 octobre dernier par le ministre du budget⁽³⁾.

Enfin, un rapport d'information européen ayant pour thème le fonctionnement du mécanisme d'échange d'informations entre administrations fiscales sur la taxation des revenus de l'épargne perçus par les ressortissants d'autres états membres devrait prochainement paraître.

(1) La ministre de l'Economie y travaillerait dans le cadre de l'ECOFIN.

(2) La tribune du 20 octobre 2008 « Donnons nous les moyens de juguler la grande fraude fiscale ».

(3) Information donnée sur le site du ministère du budget, bien qu'il ne soit pas possible d'accéder aux informations complémentaires.

V.- FLASH SUR LA LOLF DANS UN CONTEXTE DE RIGUEUR

a) Une réduction progressive du nombre des BOP

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. La direction générale des impôts comptait 126 BOP dont 125 de niveau départemental, la direction générale de la comptabilité publique 116 dont 115 au niveau déconcentré (trésorerie générale), le service des Pensions disposait d'un BOP central, et la direction générale des douanes et des droits indirects présentait 17 BOP dont 11 de niveau interrégional. Enfin s'y ajoutait 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, à la suite 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.

En 2008, cette architecture budgétaire n'a pas été modifiée pour la DGI mais la DGCP expérimentait dans 12 régions une approche régionalisée de l'allocation des moyens, réduisant ainsi le nombre de ses BOP à 72.

La mise en œuvre de la fusion devrait encore simplifier la gestion budgétaire de 2009 à 2011. Outre un BOP central, la mise en place progressive des directions locales unifiées va en réduire le nombre, l'organisation financière de la DGFIP s'appuyant sur le niveau départemental.

Une appropriation des outils de gestion budgétaire, notamment ACCORD LOLF et INDIA (préfiguration du progiciel CHORUS) a facilité la gestion budgétaire 2008. Mais cette satisfaction n'est pas partagée dans les services déconcentrés. Les outils de pilotage adaptés font toujours défaut.

b) La validation des programmations budgétaires initiales (PBI) a été accélérée et les crédits ont été plus rapidement mis à disposition des responsables de BOP.

Comme pour l'exercice 2007, les programmations budgétaires initiales des BOP centraux 2008 ont été validées à la fin du mois de décembre 2007.

98 % des PBI des BOP déconcentrés de la DGI avaient tous reçu une validation début février 2008, 2 PBI ayant fait l'objet d'une demande d'informations complémentaires.

(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.

À la DGCP, 83 % des PBI étaient validés à fin janvier ; les PBI des BOP expérimentateurs de la régionalisation des crédits l'ont été après mars 2008, ainsi que deux locaux, l'un ayant fait l'objet d'une demande d'informations complémentaires, le second, en Aquitaine, en attente de la nomination d'un contrôleur financier régional.

La mise à disposition de l'ensemble crédits 2008 a été accélérée par rapport à celle de l'exercice 2007. 80 % des crédits de titre 2 ont été rendus disponibles au début du mois de janvier et les crédits hors titre 2, tant en AE qu'en CP à la même période à hauteur de 90 % pour la DGI et de 80 % pour la DGCP.

Le solde des crédits réellement nécessaires à chaque BOP sera délégué début décembre 2008 sur la base des résultats de préliquidation de la paie de décembre.

100 % des crédits, en AE et CP, hors réserves de précaution ont été mis à disposition du service des Pensions dès janvier 2008. En 2007 les recrutements administrativement programmés n'ayant pu être mis en œuvre, le service des Pensions n'a pas fait usage de sa réserve de précaution (qu'il a « rendue ») et a exercé la fongibilité asymétrique pour l'acquisition d'un système informatique de sauvegarde d'un montant de 400 000 euros.

Mais au 30 juin 2008, l'exécution du budget du service des Pensions est tendue sur le titre 2 comme sur les autres titres. Les recrutements effectués en 2007 pèsent désormais en « année pleine » et l'accélération du projet du compte individuel retraite (CIR) crée des tensions au point qu'un dégel des reports d'AE 2007 a été demandé pour environ 200 000 euros.

La direction générale des douanes et des droits indirects connaissait dès 2007 des tensions sur les crédits de titre 2. Ces tensions se sont accentuées en 2008 et sont régulièrement évoquées par le responsable de programme.

c) Des réserves de précaution importantes et des reports de crédits partiellement gelés

La réserve de précaution opérée sur les crédits du programme 156 début 2008 a porté sur **0,5 % des crédits de personnel** et **6 % des crédits hors titre 2**.

Cette réserve de précaution a servi à financer les mesures adoptées dans le cadre des décrets d'ouverture et d'annulation de crédits n° 2008-629 du 27 juin 2008 et n° 2008-1089 du 24 octobre 2008. Les annulations de crédits supportées par la réserve de précaution du programme 156 se sont élevées, à ce jour, à **26,73 millions d'euros en AE et 27,43 millions d'euros en CP** (15,22 millions d'euros en AE et 15,924 en CP en juin 2008, 11,51 millions d'euros en AE et 11,18 en CP en octobre 2008).

Pour le service des Pensions, il est un peu surprenant d'apprendre, compte tenu des tensions qui ont été présentées dans le *b)* ci-dessus, que la réserve de précaution sera restituée en totalité à fin 2008. Par contre, comme en 2007, la réserve de précaution de la DGDDI sera entièrement libérée pour lui permettre de faire face aux dépenses de l'action 4 dans le cadre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Les reports de crédits 2007 sur le programme 156 pour l'exercice 2008 s'élèvent à 264,9 millions d'euros en AE et 170,2 en crédits de paiement. 65,8 millions d'euros en AE et 91,9 millions (soit respectivement 25 % et 54 %) sont des reports en faveur du programme informatique Copernic. Ils sont révélateurs des retards pris depuis 2007 dans son développement.

Ces crédits sont actuellement gelés pour un montant global de 68,77 millions en AE et 122,25 millions en CP.

La tendance actuelle est à une limitation des reports de crédits de l'exercice 2008 vers l'exercice 2009. Au niveau des BOP déconcentrés, un niveau de reports semble très faible. Il en est de même en administration centrale, à l'exception une nouvelle fois des crédits réservés au programme Copernic, qui accuse de nouveaux retards. D'où la nouvelle demande de dérogation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009. Enfin, le service des Pensions affichant lui aussi une exécution 2008 tendue, des reports de crédits ne semblent pas envisagés.

d) Des fonds de concours et des produits en baisse pour 2009.

Estimés à 8,37 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008, les fonds de concours 2009 diminueraient pour se contracter à hauteur de 7,81 millions d'euros en 2009.

Par souci de simplification, les ressources de fonds de concours et de produits sont présentées sous forme de tableau.

FONDS DE CONCOURS ET PRODUITS DU PROGRAMME 156 EXERCICE 2009

(en euros)

Comptes	Objet	Estimation de recettes
07-2-2-382	Rémunérations au titre de la gestion comptable des OPHLM et des OPAC par les comptables du Trésor	3 120 000
07-2-2-277	Rémunérations pour services rendus (décret n° 200-817 du 28 août 2000). Ventes ou cessions de droit de reproduction ou de diffusion de publications, documentation, etc. Mise à disposition d'informations statistiques ou de données, usage de service télématique, de serveur vocal, d'imprimés, de logiciel de calcul de l'impôt, de données foncières.	1 970 000
07-2-2-383	Rémunérations pour services rendus : mise en place d'une procédure de débit d'office pour le recouvrement de prêts accordés aux collectivités locales et établissements publics locaux et diffusion d'informations	1 000 000
07-2-2-380	Prise en charge par les départements informatiques du Trésor de la paye des agents d'organismes publics ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'État.	700 000
07-2-3-705	Produits de cession de biens mobiliers	580 000
07-1-4-951	Participation de la communauté européenne aux frais de fonctionnement liés au programme Fiscalis	240 000

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2009.

Malheureusement, s'il a été renseigné sur leur nature, votre Rapporteur spécial ne dispose pas d'informations justifiant la baisse de ces estimations.

e) Des constats confirmés par la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF).

La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) composée de quatre députés, dont votre Rapporteur spécial, a retenu pour son cinquième rapport⁽¹⁾, d'une part, le thème de la liberté de gestion promise aux responsables locaux et, d'autre part, celui des opérateurs.

Le premier thème recoupe les thèmes du présent rapport. Comme cela a été constaté pour le programme 156, le cadre général de la gestion budgétaire locale connaît une amélioration (cartographie des BOP, calendrier d'évaluation et de validation des BOP, etc.).

Mais des points durs demeurent. Le dialogue de gestion n'est pas nécessairement satisfaisant, le fléchage des crédits continue à être dénoncé, la fongibilité asymétrique est peu praticable de fait, les outils de pilotage performant font encore défaut, la performance est parfois perçue comme une charge de travail supplémentaire et le contrôle financier doit trouver son équilibre dans ses relations avec les ordonnateurs locaux.

(1) Rapport d'information n° 1058 du 26 juillet 2008 sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances.

f) La recherche d'économies d'échelle sur les marchés publics ne donne pas toujours pleinement satisfaction.

Certains marchés pouvant être mutualisés au sein des ministères économique et financier sont gérés depuis plusieurs années par l'Agence centrale des Marchés. En centralisant les marchés publics des économies d'échelle importantes sont attendues.

Trois types de marchés intéressent, dans ce cadre, les services déconcentrés de la DGFIP.

Les nouveaux marchés de téléphonie fixe (notifié en janvier 2008) et de téléphonie mobile (opérationnel au 1^{er} janvier 2009) font respectivement espérer une économie de 60 % et de 20 % à périmètre constant.

Le marché de fournitures de bureau et de petits matériels (lancé en 2005 pour une durée de 3 ans, reconductible un an) se révèle lourd à gérer pour un taux de satisfaction des agents limité : 62 %. Un nouveau marché est en cours de lancement.

Les prestations de nettoyage ont également fait l'objet de marchés globalisés au niveau régional. Des difficultés ont été rencontrées en région Provence-Alpes-Côtes d'Azur au point que ce marché a été résilié. Les économies réalisées sont estimées à 10 % pour l'ex DGI et 15 % pour l'ex DGCP. Le taux de satisfaction des agents n'a pas été indiqué à votre Rapporteur spécial, mais il semble que les agents, dans certains sites, ne soient pas convaincus.

VI.- UNE DEMANDE DE CRÉDITS 2009 TRÈS CONTRAINTE ET COMPLEXE

Pour sa quatrième édition, la maquette du projet annuel de performances du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* se consolide. Sans doute en raison de la nomination d'un nouveau responsable de programme, le directeur général de la DGFIP, véritable gestionnaire et pilote, la présentation stratégique du programme est vivifiée. La description des actions a également été renouvelée, ce qui lui redonne de l'intérêt. La justification au premier euro est certes mieux structurée, mais sa concision conduit parfois au manque de précisions compte tenu des masses budgétaires en jeu. C'est en particulier le cas de l'action *Soutien*, certes beaucoup plus lisible, bien qu'elle souffre encore d'une certaine indétermination.

Par contre, comme dans ses précédents rapports, votre Rapporteur spécial apprécierait des développements plus fournis sur la détermination des indicateurs. Il aurait également souhaité une présentation légèrement plus développée s'agissant de la programmation pluri annuelle, par le responsable du programme 156 et pour ce qui le concerne, en respectant le caractère indicatif des données 2010 et 2011.

La lecture des demandes de crédits 2009 est complexe car la réduction prévisionnelle des dépenses en autorisations d'engagements de 1,81 % en euros courants et la faible hausse des dépenses de crédits de paiement (+0,47 %), cachent des situations contrastées en fonction de la nature budgétaire. À périmètre constant, approchées au travers du schéma de déversement, les dépenses du programme 156 enregistreraient une hausse infinitésimale de + 0,04 %, c'est-à-dire une baisse en euros constants.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DÉMANDÉS 2009 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	49 090 347	10 160 000	59 250 347	49 090 347	10 170 000	59 260 347
02 Fiscalité des PME	1 661 576 612	58 590 000	1 720 166 612	1 661 576 612	59 440 000	1 721 016 612
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 720 118 725	93 930 000	1 814 048 725	1 720 118 725	96 420 000	1 816 538 725
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	49 347 259	0	49 347 259	49 347 259	0	49 347 259
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	465 799 021	27 290 000	493 089 021	465 799 021	28 290 000	494 089 021
06 Gestion des pensions	60 775 904	12 283 267	73 059 171	60 775 904	11 583 267	72 359 171
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 383 564 978	48 010 000	1 431 574 978	1 383 564 978	50 740 000	1 434 304 978
08 Gestion des fonds déposés	72 996 013	1 360 000	74 356 013	72 996 013	1 370 000	74 366 013
09 Soutien	1 420 851 337	1 184 568 728	2 605 420 065	1 420 851 337	1 192 298 728	2 613 150 065
09-01 Soutien COPERNIC	27 189 676	8 400 000	35 589 676	27 189 676	18 000 000	45 189 676
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1 393 661 661	1 176 168 728	2 569 830 389	1 393 661 661	1 174 298 728	2 567 960 389
Total	6 884 120 196	1 436 191 995	8 320 312 191	6 884 120 196	1 450 311 995	8 334 432 191

Source : PAP 2009

Ces pourcentages vont au-delà du concept du zéro volume dans la gestion de la dépense publique Avec une inflation prévisionnelle à 2 %, en euros constants la prévision budgétaire 2009 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* décroît de - 3,81% en AE et - 1,54 % en CP.

La situation est en réalité très contrastée. Alors que les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent 83% de la demande globale de crédits pour 2009, elles enregistrent, par rapport à 2008, une **augmentation de 1,9 %**.

A contrario, les **crédits de fonctionnement** accusent une chute de 13 % en AE mais une hausse de 2,97% en CP. Les **crédits d'investissement** dévissent de - 42 % en AE et de - 52,77% en CP.

Les **dépenses d'intervention** sont en diminution de 19,2 % en AE comme en CP.

Votre Rapporteur spécial présente une synthèse de ces évolutions :

TABLEAU DES VARIATIONS 2009/2008 AE ET CP

Titre	Variation AE 2009/2008	Variation CP 2009/2008
Dépenses de personnel	+ 1,9 %	+ 1,9 %
Dépenses de fonctionnement	- 13 %	+ 2,97 %
Dépenses d'investissement	- 42 %	- 52,77 %
Dépenses d'intervention	- 19,2 %	- 19,2 %
Total des dépenses	- 1,81 %	+ 0,47 %

Il semble toutefois qu'il faille introduire des éléments en provenance du schéma de déversement :

Dans le PAP 2008 du programme 156, les dépenses prévisionnelles finales, incluant les fonds de concours et les produits, étaient estimées à 8 657 413 836 euros.

Dans le PAP 2009 du programme 156, les dépenses prévisionnelles finales, incluant les fonds de concours et les produits, sont estimées à 8 695 919 555 euros.

En effet, les nouveaux programmes *Entretien des bâtiments de l'État* et *Expérimentation Chorus*, qui appartiennent à la même mission que le présent programme, consomment 31,7 millions d'euros en sus des trois sources classiques de ventilation de dépenses.

À périmètre constant, l'augmentation des dépenses prévisionnelles 2009 du programme 156 est donc limitée à + 0,04 %.

Un examen par action révèle qu'en ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement**, la réduction de la demande de crédit se porte sur l'action *Soutien* et spécifiquement sur la sous-action *Soutien Copernic* qui voit disparaître la ligne de 5 millions d'euros correspondant à des frais de loyers et de charges du fait du déménagement des équipes du SCN Copernic. Toutefois, si ce déménagement n'avait pas eu lieu, la croissance des dépenses de fonctionnement de l'ensemble de l'action *Soutien* aurait tout de même été très limitée (+0,9 % en AE). On notera que le montant des loyers budgétaires inscrits dans la sous-action *Soutien autre que Copernic* est également en baisse de 5 millions d'euros.

Compte tenu de leur volume financier modeste, les augmentations mesurées des demandes de crédits en AE comme en CP des autres actions, n'ont qu'un faible impact sur la variation totale.

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (TITRE 3) DEMANDÉS PAR ACTION

(en milliers d'euros)

Action	AE LFI 2008	AE PLF 2009	Variation 2009/2008	CP LFI 2008	CP PLF 2009	Variation 2009/2008
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
01	9 184	10 160	1,11	9 184	10 170	1,11
02	55 727	58 590	1,05	55 728	59 400	1,07
03	92 457	93 930	1,06	92 457	96 420	1,04
04	0	0	0	0	0	0
05	17 500	27 290	1,56	17 500	28 290	1,62
06	9 917	11 982	1,21	9 445	11 283	1,19
07	14 100	48 010	3,4	14 100	50 740	3,60
08	1 000	1 360	13,6	1 000	1 370	1,37
09	1 317 691	1 068 389	0,81	1 086 287	1 066 099	0,99
Totaux	1 517 577	1 319 712	0,87	1 285 702	1 323 812	1,03

La sous-action *Soutien autre que Copernic* concentre plus de 86 % en AE et 80 % en CP des crédits de fonctionnement du programme 156.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (TITRE 3) DE L'ACTION SOUTIEN

(en milliers d'euros)

	AE LFI 2008	AE PLF 2009	Variation 2009/2008	CP LFI 2008	CP PLF 2009	Variation 2009/2008
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
Soutien Copernic	5 000	0	0	5 000	0	0
Soutien autre que Copernic	1 312 691	1 068 389	0,81	1 081 287	1 066 098	0,99
Soutien	1 312 691	1 068 389	0,81	1 086 287	1 066 098	0,99

Enfin, l'écart entre les demandes d'AE et les CP est faible : 4,1 millions d'euros en faveur des CP.

Comme en 2008, la demande de crédits d'investissement est concentrée sur la seule action *Soutien*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT (TITRE 5) DE L'ACTION SOUTIEN

(en milliers d'euros)

	AE LFI 2008	AE PLF 2009	Variation 2009/2008	CP LFI 2008	CP PLF 2009	Variation 2009/2008
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
Soutien Copernic	12 000	8 400	0,70	72 700	18 000	0,24
Soutien autre que Copernic	188 740	107 660	0,57	181 556	108 080	0,59
Soutien	200 740	116 060	0,58	254 256	126 080	0,50

La réduction des **dépenses d'investissement** est importante ; globalement la baisse est de 42 % en AE et de 50% en CP. L'écart entre les crédits de paiement et les autorisations d'engagements liés au programme informatique avoisine les 215 %. Cela s'explique par le décalage entre la date de saisie des engagements juridiques correspondants aux marchés publics informatiques et aux retards dans l'exécution de ces derniers et donc au décalage des règlements.

Les **fonds de concours** et les **produits** diminuent d'environ 6 % (Cf. supra).

Le programme comprend quelques **dépenses fiscales** ⁽¹⁾ qui sont stables et estimées comme en 2008 à 60 millions d'euros.

A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ

En suivant le schéma organisationnel de la nouvelle direction générale des finances publiques, quatre actions regroupent les activités de la nouvelle filière fiscalité. Cette filière rassemble les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle). Elle est inscrite dans les objectifs et les axes stratégiques définis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour le ministère du budget, à défaut de l'être dans ceux de la mission qui ne sont pas explicités ⁽²⁾.

Les objectifs sont, d'une part, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers qui doivent disposer de services plus réactifs et plus modernes, d'autre part, une performance accrue pour offrir le service au moindre coût.

Les axes stratégiques sont :

1) le positionnement de l'utilisateur au cœur de l'organisation, avec, après la mise en place pour les professionnels des services des impôts des entreprises, le développement du concept de **guichet fiscal unique** (et multi-canaux) pour les particuliers ;

2) le développement de l'**@-administration** qui permet la modernisation, simplifie et améliore l'efficacité et l'efficience des services fiscaux.

Le concept de guichet fiscal unique prévoit, dans les villes où il y a à la fois un centre des impôts et une trésorerie, la création de services fiscaux unifiés préfigurés par les hôtels des impôts (à fin 2007 au nombre de 116). Les agents chargés du recouvrement sont réunis dans un service commun avec les agents de l'ex-DGI pour répondre à toutes les demandes.

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

(2) Dans son rapport Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2005, publié en 2006, la Cour des comptes observait que la démarche stratégique de la mission était insuffisamment développée. Cela semble encore être le cas aujourd'hui.

Dans les zones rurales, le principe est que les services actuels du Trésor public assureront l'accueil fiscal de proximité. Mais, et votre Rapporteur spécial s'en inquiète, la démarche de performance prévoit le resserrement des réseaux territoriaux. Sans que leur nombre en soit connu, certaines petites trésoreries sont appelées à disparaître... dans le respect de la charte des services publics en milieu rural.

1.— La performance de la filière fiscalité

Trois objectifs et un quatrième à titre secondaire sont chargés d'illustrer et de suivre la performance de cette filière par le biais de onze indicateurs.

Les indicateurs ont retrouvé, en 2009, un horizon 2011, alors qu'ils ne s'inscrivaient plus dans la durée dans le PAP 2008.

Les trois indicateurs de **l'objectif n° 2 Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales**, qui mesure le respect du civisme fiscal, cherchent sur la période 2009-2011 à consolider les résultats obtenus. Dans les trois cas, les pourcentages dépassent, en effet, les 98 %. Toutefois, l'indicateur relatif à la part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'impôts sur le revenu (2.2) pourrait connaître une légère détérioration à la suite de la suppression de déclarations de ressources aux caisses d'allocations familiales.

L'objectif n° 3 Faciliter l'impôt prévoit la pleine satisfaction (5/5) de l'indicateur pondéré 3.1 qui illustre la mise en œuvre du programme « Pour vous faciliter l'impôt ». Il est toutefois possible que les restructurations, déménagements et réorganisations liés à la concrétisation de la fusion de la DGI et de la DGCP dans les réseaux entraînent quelques perturbations.

L'indicateur 3.2 *Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP*, ne s'intéresse en fait qu'aux procédures fiscales et comporte trois items intéressants. La part des recettes de TVA, IS et TS acquittés par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure stagne aux environs de 71 %. Une obligation légale semble seule susceptible de faire monter ce pourcentage.

Le nombre de télédéclarations Télé-Ir, après une stagnation en 2007 et en 2008 liée à la fois à la déclaration pré-remplie et à la limitation de la réduction de 20 euros aux seuls primo déclarants, devrait augmenter et atteindre en 2009 8,5 millions de télé-déclarants et de paiement dématérialisé sous l'effet d'actions de communication renouvelées. Si des progrès informatiques ne peuvent être espérés avant quelques années (identification, signature), la généralisation obligatoire du paiement dématérialisé ferait grimper les chiffres. Votre Rapporteur spécial tient à rappeler une nouvelle fois l'existence de la fracture numérique sur le plan de l'aménagement du territoire, sur le plan financier (coût d'un abonnement) et en terme de maîtrise de l'outil informatique.

L'objectif n° 4 relatif à la lutte contre la fraude fiscale a été analysé *supra*.

L'objectif n° 5 cherche à mesurer la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières. Il inclut l'activité de la filière gestion publique de la DGFIP. Leur lecture a toujours présenté une certaine complexité.

Les pourcentages de taux d'intervention décroissent à l'exception, répétée, du taux d'intervention sur les produits locaux qui serait en hausse en 2008 (à l'indice 1,34) et en 2009 retrouverait le niveau 2006.

Si les **coûts de gestion des impôts** (recettes) doivent suivre un mouvement de réduction (bien que plus faible que prévu en 2008), ceux relatifs aux **recettes douanières** sont appelés à stagner en 2009, alors que celui relatif à la **gestion des produits locaux** grimpe encore un peu. Si, pour les **taux d'intervention** (coûts/produits) les estimations se font par rapport aux estimations de recettes fiscales, les estimations faites pour les coûts de gestion restent plus difficiles à appréhender compte tenu du niveau des déploiements informatiques.

Symétriquement, l'indicateur **5.2** s'intéresse au **taux d'intervention sur les dépenses**. Les prévisions de taux d'intervention des dépenses de l'État et du secteur public évoluent dans des sens opposés. Elle augmente pour le premier, ce qui paraît logique, mais elle décline pour le secteur public local. Le coût de gestion des dépenses de l'État serait en hausse conformément à la cible définie par la DGFIP, alors que le coût de gestion des dépenses du secteur local augmenterait en 2009 pour diminuer dans des proportions infinitésimales en 2011.

Le manque de clarté, d'explications et d'interprétation de ces indicateurs a constamment été souligné par votre Rapporteur spécial.

L'indicateur **5.3** s'intéresse au **taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP**. Ce taux est particulièrement sensible à la charge de travail (par exemple : simplification de la législation fiscale ou au contraire augmentation du nombre d'articles de la déclaration IR) et aux effectifs. Les taux annuels affichés pour la période 2009-2011 (supérieurs à 3,5 %), à charge de travail sans doute constante, confirment l'hypothèse d'une réduction des effectifs à marche forcée.

2.– Action 01 : *Fiscalité des grandes entreprises*

Depuis le projet de loi de finances pour 2007, les ETPT affectés à cette action relèvent exclusivement de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI).

Ces directions, qui mobilisent des profils professionnels spécifiques, voient l'ensemble de leurs effectifs diminuer de 12 unités. Il semblerait toutefois que la demande 2008 ait été légèrement surestimée et que les prévisions pour 2009 aient été établies sur le réalisé 2007 dont elles sont proches. Les équipes de cadres semblent stabilisées, ainsi que les agents de catégorie C qui perdent cependant 7 postes par rapport à 2007.

LA VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	16	17	17	17	0
A	563	549	566	549	- 17
B	101	104	100	105	+ 5
C	127	129	122	122	0
Total	807	799	805	793	- 12

Les dépenses de personnel sont estimées à **49,09 millions d'euros**, soit une hausse de 3,9 % par rapport à la demande pour 2008. On rappellera que la consommation de crédits de titre 2 pour 2007 s'est élevée à 46,14 millions d'euros pour une composition similaire des effectifs de cette action, soit une variation de + 6,4 %. On ne peut que supposer que ce personnel bénéficie de revalorisation indiciaire ou/et de rémunération au mérite.

Les autres crédits demandés sont destinés au fonctionnement de ces deux directions mobilisées sur la fiscalité des grandes entreprises. Ils sont estimés à 10,16 millions d'euros tant pour les autorisations d'engagement que pour les crédits de paiement et enregistrent une hausse de 10 %. Cette hausse non négligeable peut correspondre à la volonté de coller au réel, les crédits de paiement de titre 3 consommés pour cette action en 2007 s'étant élevés à plus de 10 millions d'euros. Il est possible que les prévisions 2008 (9,18 millions d'euros) soient sous estimées.

Le périmètre d'intervention de la direction des grandes entreprises continue de croître. En 2008, 32 000 entreprises relèvent de sa compétence. Elle a collecté en 2007 environ 36 % du total national de la TVA (59 milliards d'euros) et a traité 17 000 demandes de remboursement de crédits TVA pour un montant de 17 milliards d'euros. La direction des Grandes entreprises a contrôlé sur pièces en 2007 3 403 dossiers qui ont donné lieu pour 24 % d'entre eux à rectification pour un montant net total de plus de 88 millions. Des actions de formation contribuent depuis 2007 à développer les compétences de son personnel en matière de contrôle fiscal. La collaboration de DGE avec la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) s'intensifie dans cette matière dans le cadre de groupes de travail sur la programmation des vérifications. Un protocole de coopération a été conclu sur ce sujet au cours du premier semestre 2008.

La DVNI va la rejoindre et participer elle aussi à l'association de coordination fiscale des grandes entreprises (CFGÉ) qui réunit des éditeurs de logiciels comptables et quelques très grands groupes dans le but de faciliter l'accomplissement des obligations fiscales de ces entreprises.

Les entreprises relevant de la direction des Grandes entreprises peuvent **payer** par télé-procédures tous les impôts, taxes et cotisations fiscales qui relèvent de la DGE. Avec, en 2009, la dématérialisation de la déclaration de la taxe sur les salaires, la télé-**déclaration** ou télé-**liquidation** de toutes les obligations fiscales relevant de la DGE sera possible ⁽¹⁾.

La direction des Grandes entreprises poursuit le développement de procédures dématérialisées internes et externes comme par exemple la prise en compte automatisée des demandes de remboursement de crédits de TVA dans l'applicatif de traitement des remboursements. 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, lancée en 1985 et encore en activité) du programme Copernic constitueront l'aboutissement de la démarche de modernisation et de rationalisation de l'organisation de la direction des Grandes entreprises.

3.– Action 02 : *Fiscalité des PME*

a) Les nouvelles dépenses informatiques malmènent le zéro volume des dépenses de fonctionnement.

Le poids budgétaire (20,7 %) de cette action dans le programme 156 lui attribue le deuxième rang parmi les actions de la filière fiscalité.

La variation des ETPT entre la loi de finances 2008 et le présent projet représente une baisse de -312 unités, portant ainsi la diminution des effectifs de cette action à - 579 ETPT en l'espace de quatre ans. La ventilation des effectifs depuis l'exercice 2006 est la suivante :

VENTILATION DES EFFECTIFS DE L'ACTION 02 DEPUIS 2006

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	171	177	190	180	- 10
A	8 495	8 627	8 695	8 889	+ 194
B	10 764	10 868	11 003	10 938	+ 65
C	10 184	10 107	9 589	9 028	- 561
Total	29 614	29 779	29 477	29 035	- 312

Source : RAP et PAP du programme 156.

La contribution de cette action à la réduction programmée des effectifs en 2009 semble s'essouffler un peu. Alors qu'elle comptait pour plus d'un tiers dans cette réduction, sa participation en 2009 se limite à environ 12,8 %.

(1) Mais les déclarations de taxe foncière, de taxe sur les locaux à usage de bureaux, les impositions forfaitaires de taxes professionnelles et de taxes foncières, sont exclues du champ de la DGE. La taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés et la taxe sur les conventions d'assurances ne peuvent pas être télé-déclarées mais peuvent être télé-payées.

On constate également que la catégorie C a perdu en quatre ans plus de 10 % de ses effectifs (1 156 ETPT) et qu'elle a donc supporté à plus de 200 % ⁽¹⁾ l'impact de la réduction du nombre d'agents. Les catégories B et A, sans doute par voie de requalification ou de valorisation des emplois, sont mieux représentées.

Malgré cette diminution continue des effectifs, les dépenses de personnel sont estimées à 1 661 millions d'euros contre 1 616 millions en 2008, soit une hausse de 2,8 %. Le réalisé de l'exercice 2007 s'établissait à 1 597 millions d'euros.

Les demandes de **crédits de fonctionnement** (titre 3) pour 2009 sont estimées à **58,59 millions d'euros en AE** et **59,44 millions d'euros en CP**. Elles enregistrent une hausse d'environ **5,1 %** en AE et **7 %** en CP par rapport au projet de loi de finances 2008. **Les dépenses informatiques** (relevant du fonctionnement) prennent de l'importance, une partie des applications Copernic étant désormais à la charge de la DGFIP. Malgré les efforts de maîtrise des dépenses des services et une approche plus véridique des dépenses d'affranchissement (dont votre Rapporteur spécial avait dénoncé dans ses précédents rapports le rôle de variable d'ajustement), la nouvelle contribution de cette action à des dépenses informatiques **pousse ses charges de fonctionnement au-delà d'une augmentation zéro volume**.

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

(en millions d'euros)

	AE/CP PAP 2007	AE/CP PAP 2008	AE/CP PAP 2009	Variation 09/08
Fonctionnement de la direction nationale d'enquêtes fiscales, de directions de contrôle fiscal (DIRCOFI), partie de la DSIP	26,02	26,45	24,00	- 2,45
Remises diverses	23,16	17,94	18,20	- 0,26
Affranchissement	10,34	4,70	5,60	- 0,90
Informatique	0	7,14	*11,64	+ 4,5
Total	59 512 930	56 227 887	59 440 000	+ 3,21

** de CP, la demande d'AE étant un peu supérieure*

Cette action ne présente pas de **demande de crédits d'investissements** ⁽²⁾, mais elle pourrait bénéficier de fonds de concours estimés à 1,4 million d'euros pour 2009.

La création des services des impôts des entreprises (SIE), le 1^{er} janvier 2006, a concrétisé la mise en place progressive de l'interlocuteur fiscal unique qui permet aux PME d'effectuer la quasi-totalité de leurs démarches fiscales auprès

(1) $29035 - 29614 = 1158 - 10184 - 9028 = 579 - 579 * 200 / 100 = 1158$.

(2) *Même si au terme de l'exécution 2007 des dépenses d'investissement avaient été constatées.*

d'un seul service. En 2008, le recouvrement de la cotisation minimale de taxe professionnelle (TP) est assuré par les SIE, alors que le recouvrement du solde du rôle général de cette taxe le sera progressivement sur la période 2009-2011.

La délivrance gratuite du **Certificat Fiscal Pro** a été lancée à l'automne 2007 pour redresser le faible taux de pénétration des télé-procédures dans les PME/PMI et les prendre en compte les protestations émises contre le coût de ce certificat par les entreprises obligées de recourir aux télé-procédures.

Si au 31 décembre 2007, 18 603 **Certificats Fiscal Pro** seulement étaient actifs, le nombre est passé à plus presque 40 000 à la fin du 1^{er} semestre 2008.

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 2007 s'est élevée à 131,5 milliards d'euros, soit 57,53 % des recettes fiscales nettes de l'État (contre 47,4 % en 2006), le montant total des dégrèvements s'élevant à 42,41 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. 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 2008 à 134,2 milliards d'euros et le présent projet de loi de finances l'évalue pour 2009, en tenant compte des mesures fiscales nouvelles, à 138,3 milliards alors qu'en crédits évaluatifs, le montant des remboursements est estimé à hauteur de 48,79 milliards d'euros ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾.

Votre Rapporteur spécial est particulièrement sensible à ce problème qui prive l'État d'importantes ressources.

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

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

b) *La RGPP semble enfin se saisir des vives critiques émises à l'encontre des conservations des hypothèques par la Cour des comptes.*

Le PAP 2009 a tenu compte de la requête formulée par votre Rapporteur spécial dans son précédent rapport (PLF 2008), et les emplois de l'action sont présentés en fonction de leur type d'activité :

DÉCOMPOSITION DES EMPLOIS DE L'ACTION 02

Activité	ETPT
Fonctions d'assiette et de contentieux	11 320
Fonction de recouvrement	5 935
Fonction de contrôle	7 880
Foncier	3 900
Total ETPT prévisionnels	29 036

Source : PAP 2009

En effet, une semblable présentation permet 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. Les moyens des activités de contrôle devraient être sanctuarisés (cf. supra). 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 à cet égard rappeler que la Cour de comptes, début 2006, dans un référé sévère relatif aux conservations des hypothèques, 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* ». Sans doute parce que ces premières conclusions n'avaient pas débouché sur de réelles prises de décision, la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2008 ⁽¹⁾, consacre à nouveau un chapitre aux conservations des hypothèques. « *Les critiques réitérées de la Cour, à la fois sur l'opacité du système, ses anomalies juridiques et, au-delà, son anachronisme, en particulier au regard des exigences d'une gestion efficace des ressources humaines, n'ont, jusqu'à présent, guère été entendues.* »

Le conseil de modernisation des politiques publiques, qui dresse la liste des décisions adoptées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), annonce, à la suite de son troisième rapport (11 juin 2008) :

(1) *Le rapport public annuel 2008 – 1^{ère} partie- les observations des juridictions financières- Chapitre II : Les conservations des hypothèques, page 435 et suivantes.*

« L'adaptation progressive du réseau des conservations des hypothèques avec une amélioration de la qualité et de la continuité du service qui s'appuie sur la montée en puissance du taux de pénétration et d'utilisation de l'application Télé@actes par les notaires pour les échanges de données avec les conservations des hypothèques. ».

Le projet d'adaptation progressive du réseau des conservateurs est repris par le PAP, dans le cadre de la présentation stratégique du responsable de programme et dans la description de l'action 02. Votre Rapporteur spécial se permet de relever les mots d'*adaptation progressive* qui contrastent avec les gains de productivité potentiels repérés dès 2006 par la Cour des comptes.

Cet effort est permis par la montée en puissance de Télé@actes⁽¹⁾, les actes télépubliés étant passés de 19 963 en 2007 à 65 000 pour le seul premier trimestre 2008, plus de 75 % des offices notariaux⁽²⁾ étant désormais équipés. La DGFIP avertit toutefois qu'elle n'est pas immédiatement en mesure d'exploiter les gains de productivité obtenus compte tenu des structures (354). Même si une réflexion est en cours pour redimensionner ce réseau, **voire Rapporteur spécial regrette que l'énergie déployée dans cette opération ne soit pas équivalente à celle qui contribue à réduire le nombre des trésoreries dans le secteur rural.**

Parallèlement, le ministre du budget s'est engagé, auprès de la Cour des comptes, à réformer le statut des conservateurs des hypothèques.

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

a) Les SIP délogent les Hôtels des finances et les pôles de recouvrement sont reconfigurés.

La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale est la première action de la filière fiscalité, regroupant 21,8 % des moyens du programme 156.

Cette action disposerait en 2009 de 33 497 agents ETPT en accusant une nouvelle décreue de ses effectifs de -523 unités. Elle avait d'ores et déjà enregistré une perte de plus de 2 000 ETPT entre le PAP 2007 et le PAP 2008.

Les catégories A+, A et B, dont les effectifs semblaient étoffés en 2008, paraissent retrouver leur niveau 2007 alors que la catégorie C bénéficie de 226 unités supplémentaires après une décroissance vertigineuse.

(1) En février 2008, l'application permettant la transmission dématérialisée des sûretés et des déclarations de plus values immobilières a été déployée. La télétransmission des actes notariés est opérationnelle depuis mars 200. Le plan cadastral a également été mis en ligne début 2008.

(2) On compte 2 654 offices notariaux.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 08/09
A+	25	195	214	192	- 22
A	4 089	3 864	3 918	3 788	- 30
B	12 014	11 839	12 478	11 881	- 597
C	20 072	19 238	17 410	17 636	+ 226
Total	36 200	35 136	34 020	33 497	- 523

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. **Elle est totalement concernée par la mise en place du guichet fiscal unique pour les particuliers.**

Le plan départemental des SIP est annoncé pour la fin de l'année 2008, sa mise en œuvre étant prévue sur la période 2009-2012. Votre Rapporteur spécial garde en mémoire que les opérations de rapprochement des centres des impôts (CDI) et des centres des impôts fonciers (CDIF) n'étaient que partielles. Or, le projet de SIP passe sous silence le sort réservé aux CDIF. De même, il remarque l'absence de référence dans le PAP 2009 aux hôtels des finances sur lesquels devaient se concentrer les énergies des responsables dans les réseaux de la DGI et de la DGCP. Ces hôtels de finances concrétisaient la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers en fonctionnant sur la base d'un protocole de fonctionnement des accueils communs qui mobilisaient des agents relevant d'un directeur des services fiscaux ou d'un comptable du Trésor.

Il semble que le programme des hôtels de finances soit passé de mode, malgré l'ouverture de 116 d'entre eux. La création de la DGFIP aurait entraîné un profond remaniement des projets d'interlocuteur fiscal unique dont on parle effectivement moins pour mettre en avant la notion de guichet fiscal unique. La gamme de services proposée aux particuliers serait plus étendue dans les SIP que dans les hôtels des finances. N'ayant aucun détail sur ces projets, votre Rapporteur spécial espère que ces remaniements seront réalisés à budget constant.

En outre apparaissent désormais des centres de traitement de masse, spécialisés sur une fonction : trois centres d'encaissement, quatre centres prélèvements services et des **pôles de recouvrement**. Ces pôles ont été initialement créés dans le cadre de la fiscalité des petites et moyennes entreprises. Leur généralisation a été achevée en juillet 2008, sachant que chacun d'entre eux couvre la totalité du territoire d'une direction.

La DGFIP a entrepris de redéfinir leur champ d'application en l'étendant aux particuliers. Leur dimensionnement et leurs missions sont en cours de révision, deux préfigurations de ces pôles de recouvrement à nouvelle configuration sont expérimentées dans les départements du Loir-et-Cher et de la Gironde. Leur généralisation est prévue progressivement d'ici 2012.

Par ailleurs, la mise en place des **plates-formes d'accueil à distance** se poursuit (téléphone, courrier, courriel). Trois centres d'appels fonctionnent pour l'ensemble du territoire et l'anomalie constatée l'année dernière (appel sur des numéros payants 08) a été rectifiée. 160 agents sont mobilisés sur ces trois sites. Ils répondent également aux questions adressées via le portail « impôts.gouv ». Le bilan de l'expérimentation d'un numéro de téléphone unique pour tous les services de l'administration fiscale lancée dans l'Ain en 2006 est en cours. L'adresse Internet unique, sera, quant à elle, généralisée à fin 2008 pour tous les particuliers disposant d'un certificat électronique ⁽¹⁾.

Enfin, malgré une réserve *a priori*, votre Rapporteur spécial constate qu'à la suite de l'expérimentation lancée dans cinq départements pour la campagne IR 2008, 32 656 déclarations pré-remplies ont été validées par téléphone. La DGFIP souhaite dresser un bilan avant de généraliser cette procédure de validation qui pourrait concerner 3,5 millions de foyers fiscaux (un peu moins de 10 %). **Votre Rapporteur spécial veut bien croire que cette démarche facilite l'exercice du civisme fiscal, mais se demande si la dimension contributive et démocratique du contribuable n'est pas dévalorisée.**

b) Malgré les progrès de la dématérialisation les dépenses d'affranchissement augmentent de plus de 3,5 %.

Cette action a besoin pour financer ses **charges de personnel en 2009 de 1 720 millions d'euros**. La réduction des effectifs de l'année 2009 n'ayant pas l'ampleur de celles des années précédentes, la demande de crédits de personnel enregistre **de fait** une augmentation de **3,4 %** par rapport à 2008.

La demande de **crédits de fonctionnement** de cette action a été chiffrée à **93,93 millions d'euros en AE** et **96,42 millions d'euros en CP**, soit une légère hausse par rapport à 2008 (respectivement 6% et 4,3 %). On ne peut qu'être surpris devant la croissance des frais d'affranchissement (+3,7 %) qui constituent le poste de dépenses le plus important de cette action. L'agence centrale des achats des ministères économique et financier ne devrait-elle pas revoir le marché avec la Poste ?

(en millions d'euros)

	CP PAP 2008	CP PAP 2009	Variation 09/08
Fonctionnement de la direction nat. des vérifications de situations fiscales (DNVSF) des centres des impôts services (CIS) et de la documentation nationale du cadastre (SDNC).	6,21	6,30	+ 1,45
Affranchissement	50,50	52,40	+ 3,7
Informatique	33,64	*34,22	+ 1,7
Huissiers de justice	4,50	3,50	- 22,0
Total	92,457	96,420*	+ 4,3

* de CP, la demande d'AE étant un peu inférieure

(1) Attribué lors de la télé-déclaration de l'IR.

Il a été précisé à votre Rapporteur spécial que les dépenses informatiques prévues concernent partiellement des applications ou traitements relatifs à la fiscalité des entreprises liés « à la mise en service ou au développement de projets initiés sous Copernic mais qui ne sont plus suivis par ce programme ».

Cette action ne supporte pas de dépenses d'investissement sauf dans le cadre de l'action Soutien (Cf. infra). Elle bénéficie par contre de **fonds de concours** pour total estimé à 0,8 million d'euros.

5.– 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 667 ETPT prévus pour 2009, cette action enregistre une baisse d'environ 10 % de ses effectifs. Les pertes portent sur les catégories B et C. Simultanément, elle va connaître un important changement dans la ventilation entre catégories de ses effectifs : 66 ETPT de la DGDDI (programme *Facilitation et sécurisation des échanges*, n°302) des catégories A (46 ETPT) et B (20 ETPT) se substituent à 66 ETPT de la présente action qui sont transférés au programme 302. Ces mouvements de personnel sont directement liés à la réorganisation des services comptables douaniers. **En 2008, en effet, les activités comptables et de recouvrement de 228 bureaux ont été concentrées sur 41 recettes régionales.**

Le réseau des 60 recettes locales et 65 centres de viticulture en charge des contributions indirectes, ayant fait l'objet d'une réorganisation en 2003-2004, ne devrait pas, sauf ajustement ponctuel, connaître de modifications.

Détachée des autres activités de la direction générale des Douanes et des droits indirects inscrites dans le programme 302, cette action ne comporte que des crédits de personnel.

Du fait des modifications du pyramidage de cette action, **la demande de crédits de personnel 2009, de 49,35 millions d'euros**, s'affiche en hausse par rapport à 2008 (+6,7 %).

VENTILATION COMPAREE DES EFFECTIFS

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2008	Variation 2008/2008
A+	43	43	43	63	+ 20
A	60	57	59	105	+ 43
B	342	355	316	250	- 66
C	324	317	322	249	- 73
Total	769	772	740	667	- 73

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 ».

B.- LES ACTIONS DE LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE

La filière gestion publique assure le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics.

De même que la filière fiscalité, elle est inscrite dans les objectifs et les axes stratégiques définis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour le ministère du budget.

Toutefois, elle ne semble pas participer de manière aussi évidente aux objectifs qui sont, d'une part, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers qui doivent disposer de services plus réactifs et plus modernes, d'autre part une performance accrue pour offrir le service au moindre coût.

Bien qu'elle se place également comme une administration de services rendus à « l'usager » collectivités territoriales, les axes stratégiques paraissent moins marqués:

1) le développement de l'**@-administration** et de la dématérialisation des procédures.

2) une recherche de performance qui s'organise autour du resserrement du réseau.

Cette filière regroupe trois actions *Gestion de l'État hors fiscalité* (n° 5), *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* (n° 7) et *Gestion des fonds déposés* (n° 8) ; l'autonomie fonctionnelle actuelle de l'action *Gestion des pensions* (n° 6) invitait, pour l'examen du PAP 2009, à une approche spécifique.

La filière gestion publique rassemblerait en 2009 **36 100 agents ETPT** auxquels il faut ajouter 124 agents ETPT de la DGFIP qui contribuent à la gestion des pensions. Ces effectifs ETPT représentent environ 69 % des ETPT de l'ex DGCP mais seulement 29 % de l'ensemble des effectifs de la DGFIP.

Trois objectifs illustrés par 5 indicateurs ont pour objet de suivre ses performances.

1.— Les objectifs de la filière gestion publique

Trois objectifs peuvent être directement rattachés au suivi de la performance de la filière gestion publique : améliorer la qualité comptable, réduire les délais de paiement des dépenses publiques et renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local.

a) *Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable : le sort réservé à ses indicateurs ne trahirait-il pas une faiblesse chronique?*

Cet objectif n'est plus illustré que par deux indicateurs qui s'intéressent à la comptabilité de l'État comme à celle du secteur public territorial. Par rapport au PAP 2008, a disparu l'indicateur « *Volumes financiers des processus comptables fiabilisés par l'audit comptable et financier* » dont la cible 2008 était 75 % (pour un réalisé 2007 de 40 %).

Lors des exercices précédents, la DGCP était dans l'obligation de poursuivre le substantiel effort de mobilisation de ses agents engagés en 2006 sur ses métiers comptables en matière de contrôle interne comme de fiabilisation de procédures, la Cour des comptes certifiant dorénavant les comptes de l'État. Les résultats de l'indicateur 2007 « *Volumes financiers des processus comptables fiabilisés par l'audit comptable et financier* » ne pouvaient donc être que satisfaisants. Votre Rapporteur spécial avait considéré que le pourcentage retenu pour les volumes financiers des processus comptables fiabilisés en 2007, fixé à 41 %, était modeste.

La disparition de cet indicateur serait justifiée par l'obligation qu'aurait imposée son maintien « d'un audit comptable et financier impliquant une programmation par processus entier, susceptible de constituer un retard dans l'évolution du dispositif de maîtrise des risques ». La DGFip propose donc de procéder à des contrôles plus ciblés en programmant, à compter de 2009, des diagnostics en fonction des procédures, c'est-à-dire de « parties cohérentes de processus ».

Ces contrôles plus ciblés concerneraient la détection précoce, en cours d'année, des erreurs ou anomalies grâce à l'organisation de points de contrôle en tenant compte de la réactivité des services à procéder aux régularisations comptables *ad hoc*. Les résultats sont censés se retrouver dans la réduction des jours-anomalies constatées dans la comptabilité de l'État.

La cible fixée pour 2009 serait de 25 jours, sachant qu'aucune projection n'a été prévue pour cet indicateur à partir de 2010, cet indicateur étant considéré comme arrivé en fin de cycle.

Cette série d'arguments, dont la clarté ne s'impose pas, laisse votre Rapporteur spécial penser qu'il a une certaine démission dans le suivi de la qualité comptable. Il lui semble que le nombre de jours anomalies comptables fixé à 25 jours pour 2009 reste suffisamment élevé pour qu'il soit encore surveillé durant quelques exercices.

L'indicateur n° 6.2 qui est un indice agrégé de **suivi qualitatif des comptes locaux** maintient sa cible au même niveau que celle fixée pour 2008, soit 115 (sur une base 100 arrêtée en 2004).

Or, cet indicateur de suivi qualitatif des comptes locaux n'avait été pas satisfait en 2006 et un « rattrapage » dans la mise en œuvre au sein des départements de plans d'actions à dimension mixte (en interne aux trésoreries et en partenariat avec le secteur local) a été réalisé en 2007. La DGFIP choisit donc la consolidation des acquis en rénovant les procédures de contrôle interne et en développant le partenariat comptable autour d'un diagnostic partagé.

Mais en dépit de ces faiblesses, cet indicateur disparaîtrait lui aussi en 2010 et n'a donc pas de vision à moyen terme.

b) Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : respecter quand même un espace temps pour le contrôle.

Cet objectif est illustré par un indicateur à désormais deux volets contre trois en 2008 (le volet délai moyen de paiement par les comptables de l'État ayant disparu, la cible arrêtée pour l'exercice 2008, 4,5 jours paraissant sans doute incompressible). Restent le délai global de paiement fixé à 27 jours à compter de la réception de la facture et la date de visa du comptable et le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local dont les collectivités sont sous Hélios.

Sur ce sujet, votre Rapporteur spécial continue de rappeler, à l'instar de la Cour des comptes à propos du contrôle hiérarchisé de la dépense, que la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles qu'en soient ses modalités.

c) Objectif n° 8 : Le renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local : des indicateurs qui patinent un peu.

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. Au regard d'un nombre de conventions signées avant le 31 décembre 2008, en

augmentation constante, le taux global de réalisation à atteindre au 31 décembre 2009, est fixé à 60 % (en hausse de 5 points par rapport au réalisé 2008). Certaines conventions, comme celle qui concerne la collectivité territoriale dont est responsable votre Rapporteur spécial, étant appelées à être renouvelées à compter de 2010, avec la détermination de nouvelles actions, l'indicateur n° 8.1 sera redéfini pour 2010. En l'état, il n'affiche donc pas de cibles pour le court terme.

Les résultats touchant au **taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local** sont toujours inscrits à la hausse (41 % pour 2009) mais laborieusement : certes le partenaire du Trésor public doit disposer des équipements adaptés et compatibles mais... que fait la RGPP ?

Le rapport annuel de performances 2007 avait pourtant annoncé le déclenchement d'une dynamique « source pour l'avenir d'une amélioration de la productivité de la DGPC et de la réduction de ses coûts ».

2.- Action 05 : *Gestion financière de l'État hors fiscalité*

Cette action regroupe **cinq métiers** exercés désormais depuis le 1^{er} janvier 2007, au sein de la DGFIP, par les agents de l'ex-direction générale de la comptabilité Publique depuis que le service France Domaine lui a été rattaché. Pour mémoire, il s'agit :

- du recouvrement des recettes non fiscales de l'État ;
- du paiement des dépenses de l'État ;
- de la tenue de la comptabilité de l'État ;
- de l'exercice de prestations d'expertise économique et financière ;
- de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Malgré l'éminente importance de son rôle pour l'État, le poids financier de cette action au sein du programme 156 est presque marginal : **5,93 %**. Elle ne mobilise « que » **7,38 %** de l'ensemble des ETPT.

Elle est et sera directement et profondément impactée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État (Palier LOLF et le progiciel ACCORD LOLF, CHORUS, le projet d'urbanisation du système d'information financier de l'État : SIFE) **ainsi que par le futur système informatique de la paye**. Ces différents développements informatiques sont gérés dans le cadre du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* (n° 221) au sein de ses actions 05 et 06. Tous les coûts d'investissement (plus de 149 millions d'euros en crédits de paiement) et de maintenance de ces futurs systèmes, qui certes intéressent d'autres ministères, sont pour l'instant supportés par le programme 221. Le début du déploiement du SI Paye est prévu en 2012 et les gains de productivité attendus sur la seule filière gestion publique sont estimés à 800 ETP.

Le progiciel de gestion intégré CHORUS fait l'objet d'une expérimentation (suivie dans le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations CHORUS n° 311*) sur des sites pilotes en Loire Atlantique depuis 2008 et son déploiement dans l'ensemble des services de l'État est planifié pour l'année 2010. Toutefois, les applications transitoires qui constituent le Palier LOLF (INDIA, ASTER, NDL, DEP, etc.) et qui ont permis l'entrée en vigueur de la LOLF, font malgré tout l'objet d'améliorations continues dont l'objectif est de fiabiliser les données produites. La disponibilité de ces applications est en constante amélioration.

Associés aux progrès informatiques, les **contrôleurs budgétaires et comptables ministériels** (CBCM) (mis en place en 2006 et consolidés en 2007) ont beaucoup contribué à l'amélioration de la **qualité comptable de l'État et de ses opérateurs** par la voie d'audits comptables et financiers. Ils ont également participé aux audits de ré-ingénierie des processus **d'exécution de la dépense** et à la mise en place des premiers **services facturiers**. En 2008, ils ont participé à l'élaboration du budget pluri-annuel de l'État, dont celui de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

La Cour des comptes, lors de son opération de certification des comptes 2007 de l'État, a précisé que l'ex-direction générale de la comptabilité publique avait tenu les engagements comptables pris en 2006 (ce qui a permis la levée de certaines réserves portées sur les comptes de l'exercice 2006) mais que ces progrès doivent être poursuivis à un rythme plus rapide et nécessite **une mobilisation renouvelée de l'ensemble de l'administration**. En dépit de ces efforts, la Cour des comptes a prononcé sur l'exercice comptable général 2007 douze réserves dont neuf substantielles.

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

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2008-2009)

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 07/08
A+	186	132	135	140	+5
A	1 476	2 456	2 513	2 462	-51
B	3 073	3 132	3 260	3 138	-122
C	3 669	3 663	3 557	3 435	-122
Total	9 053	9 383	9 465	9 175	- 290

En 2009, les effectifs de l'ex DGCP animant cette action se répartiront entre les cinq métiers de cette action conformément au tableau ci-après. Tous ces métiers enregistrent une diminution des effectifs qui leur étaient affectés. Cette diminution affecte en particulier la tenue de la comptabilité de l'État (- 5%) mais également la comptabilité des collectivités territoriales (- 1,6% pour les recettes et - 1,7% pour le paiement des factures).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2009)

(en ETPT)

Activités	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009
Recettes non fiscales de l'État	2 192	2 240	2 205
- Recouvrement des amendes	1 322	1 390	1 325
- recouvrement des produits divers	870	850	880
Paiement des dépenses de l'État (hors pensions)	3 108	3 145	3 090
- Contrôle financier déconcentré	nc	nc	340
- Paiement des dépenses	nc	nc	1 600
- Paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État	nc	nc	1 115
Comptabilité de l'État	1 570	1 600	1 520
Prestations d'expertise	541	600	520
Gestion du Patrimoine de l'État (activités domaniales)	1 972	1 880	1 840
Total	9 383	9 465	9 175

La demande de crédits pour les **charges de personnel** diminue : de 509,8 millions en 2008 elle passe à 465,8 millions d'euros (– 8,6 %).

Les autres demandes de crédits ne concernent que des **dépenses de fonctionnement**. Celles-ci sont estimées à la hausse, à **27,29 millions d'euros en AE** et **28,29 millions d'euros en CP** contre 17,5 millions pour 2008 (soit respectivement + 5,6% et + 6,2%). L'examen détaillé des différents postes laisse perplexé :

(en millions d'euros)

	PAP 2008	PAP 2009
Dépenses d'affranchissement électronique	5,5	5,6
Frais d'huissiers de justice	10	9
Direction nationale des Interventions domaniales	2,00	0
Dépenses informatiques	0	12,69 AE et 13,69 CP
Total	17,5	28,29 en CP

Source : par comparaison PAP 2008 et PAP 2009.

En effet, des dépenses informatiques directement rattachables à cette action (mais lesquelles ?) sont désormais identifiées et inscrites dans le cadre de cette action, mais il est plus surprenant que les dépenses de fonctionnement des services et de structures ne soient pas plus apparentes notamment celles des trésoreries spécialisées.

Des **fonds de concours** évalués à 0,87 million d'euros sont prévus sur cette action ⁽¹⁾.

(1) Notamment au titre de la prise en charge par le Trésor de la paie mensuelle des agents des divers organismes ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

Pour mémoire, cette action est également chargée de la collecte des produits non fiscaux de l'État (produits des jeux, amendes, condamnations pécuniaires) qui connaît de nombreuses évolutions. Elle comprend aussi le service France Domaine qui parmi ses diverses fonctions assure la gestion comptable et budgétaire des recettes des cessions immobilières par le biais du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

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

En 2008, la dotation du budget opérationnel de programme 156 se monte à 67 millions d'euros (60 millions au titre de 2008 et 7 millions au titre de reliquat des années précédentes). Le principe du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* 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.

Votre Rapporteur spécial continue à se montrer curieux de l'usage de ces sommes qui n'apparaissent pas dans les dépenses du programme 156 bien qu'il en bénéficie.

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 ⁽²⁾. Le bilan de ces expérimentations n'a toujours pas été porté à la connaissance de votre Rapporteur spécial qui, par ailleurs, s'interroge (cf. infra) sur l'appréciation des loyers budgétaires.

3.– Action 07 : *Gestion financière du secteur public local*

Cette action, qui mobilise 17,2 % des engagements de crédits et 20 % des ETPT du programme, est la **première action de la filière Gestion publique** de la nouvelle direction générale des finances publiques.

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

En 2009, cette action ne ferait plus appel qu'à 25 568 ETPT, mobilisés au sein de 2 793 trésoreries, dont 610 spécialisées dans le secteur public local. Pour l'exercice de ses missions en 2009, la demande de **crédits de fonctionnement**

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

(2) 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 financer des dépenses de fonctionnement ou d'investissement d'une autre nature.

s'élève à **48 millions d'euros en AE et 50,74 millions d'euros en CP** contre 14,5 millions d'euros en AE et CP. Cette augmentation considérable est justifiée par l'inscription des dépenses de fonctionnement informatique pour 34,91 millions en AE et 37,64 en CP. Ces dépenses sont directement liées au déploiement du progiciel Hélios dans 1 712 trésoreries.

Les **dépenses de personnel** sont portées pour 2009 à **1,38 million d'euros** contre 1,31 en LFI 2008. Une correction semble avoir été apportée sur les effectifs A+, qui sont ramenés à 661 unités, les chiffres de l'exercice 2008 paraissant excessifs.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 Réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 08/09
A+	52	672	708	661	- 47
A	4 495	4 020	4 262	4 159	- 103
B	9 239	9 412	9 805	9 456	- 349
C	12 383	11 910	11 085	11 292	+ 207
Total	26 169	26 040	25 860	25 568	- 292

Après deux années de forte baisse, la catégorie C retrouve quelques ETPT supplémentaires (+ 207), alors que la catégorie B enregistre un retour au niveau 2007. Mais l'impact de ces changements au sein du réseau n'est pas connu.

L'esprit de partenariat qui anime cette action correspond au **huitième objectif de ce programme** : « **Renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local** », composé de deux indicateurs, le premier relatif à la réalisation des conventions de service comptable et financier, le second de suivi du taux de la dématérialisation dans le secteur public local.

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. 169 conventions avaient été signées à fin juin 2008 sur un potentiel estimé de 341 collectivités.

Les tableaux de bord financiers développés pour les seuls établissements publics de santé et les offices d'HLM (1 200 structures) ont été généralisés. Ils font l'objet d'une présentation par le comptable public à l'ordonnateur le plus rapidement possible après la clôture de l'exercice.

Le déploiement progressif à l'ensemble du territoire du système informatique Hélios a permis d'améliorer sensiblement la gestion des chaînes informatiques de recouvrement et la qualité des comptes publics dont une certification est envisagée à terme. Parallèlement la promotion de la dématérialisation des échanges de document papier se poursuit. 3 000 accords locaux de dématérialisation portant sur plus de 83 millions de feuilles de papier ont été conclus entre les ordonnateurs, les comptables et les juridictions

financières. Avec 110 000 collectivités et établissements publics locaux, la marge de progression est considérable et l'objectif 2008 est limité à un taux de couverture de 49 %.

On rappellera l'existence de l'outil d'exploitation des données dématérialisées XéMélios qui offre de multiples possibilités de recherche, consultation, tri et exportation de données. XéMélios est particulièrement utilisé dans le cadre du visa donné par les comptables aux payes des collectivités locales et dans le cadre de la réalisation de contrôles internes.

De son côté, l'ex-DGCP continue de moderniser et de rationaliser l'encaissement des recettes. Ainsi le traitement des chèques et des titres interbancaires de paiement est progressivement concentré sur l'un des trois centres d'encaissement. Le développement de moyens alternatifs de paiement est également étudié (carte bancaire, prélèvement, etc.). Un bureau dédié aux questions de trésorerie, de moyens de paiement et aux activités bancaires a été créé et est relayé au niveau local par des correspondants monétiques. À fin 2008, 1 100 postes comptables auront été équipés de terminaux de paiement électronique. La réduction, en 2007, de moitié du commissionnement carte bancaire appliqué au secteur public local a permis l'essor du recouvrement par moyen de paiement automatisé.

La collecte des recettes est accélérée par la mise en place d'une phase comminatoire par huissier de justice.

En matière de dépenses, la liste des pièces justificatives a été réduite et le contrôle hiérarchisé de la dépense (qui cherche à proportionner le contrôle aux risques) devrait être développé suite à la mise en place d'Hélios.

Enfin les prestations de conseil des comptables publics continuent à donner satisfaction en matière d'analyses financières et d'expertises économique et financière.

Toutefois, Votre Rapporteur spécial, par ailleurs président d'un conseil général signataire d'une convention de service comptable et financier depuis 2004, continue d'émettre quelques réserves sur le taux de réalisation des actions arrêtées, notamment en matière de dématérialisation.

Par ailleurs, il s'inquiète fortement des conséquences de l'obligation imposée aux collectivités territoriales de verser les intérêts moratoires éventuellement dus par celles-ci à certains de leurs créanciers. Ces calculs (sachant que devra être distinguée la portion des intérêts moratoires relevant de l'ordonnateur de celle relevant du comptable) doivent être réalisés par des agents de catégorie C qui ne sont quasiment plus présents dans les trésoreries.

3.– Action 08 : *Gestion des fonds déposés*

Par cette action, l'administration assure, au sein des trésoreries générales, une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle développe peu à peu 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 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	5	11	16	11	- 5
A	228	207	239	214	- 25
B	528	533	531	536	+ 5
C	724	681	644	606	- 38
Total	1 485	1 432	1 430	1 367	- 63

La demande de crédits pour les **dépenses de personnel 2009** s'élève à **72,996 millions d'euros** contre 71,778 millions en 2008 ; la sensible réduction du nombre d'agents des catégories A et C (- 4,6 %) ne semble pas avoir d'impact sur le montant des crédits de personnel qui *a contrario* enregistrerait une hausse de 1,7 %. Il est précisé que l'action de préposé de la Caisse des dépôts et consignations mobilise 57 % des effectifs de cette action.

Pour la seconde année, cette action supportera des **dépenses de fonctionnement estimées à 1,37 million d'euros en CP** pour couvrir ses frais d'affranchissement (1,2 million d'euros) et 170 000 euros de dépenses informatiques.

À fin avril 2008, étaient ouverts 36 365 comptes Dépôts de Fonds au Trésor (DFT) et 51 661 comptes à vue dans le cadre de l'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations, pour des encours à vue respectivement de 8 milliards et 14 milliards d'euros outre les autres placements.

Malgré des indices élevés de satisfaction de la clientèle l'ex direction générale de la Comptabilité publique, « *pour pallier les faiblesses de la communication soulignée par la clientèle* »⁽¹⁾ a arrêté un plan d'action pour 2008 visant à améliorer et à moderniser la relation avec les détenteurs de comptes. Pour une meilleure connaissance de leurs attentes l'application, ECHO a été mise en place fin 2007. Depuis 2008, les fichiers de moyens de paiement peuvent être télétransmis par les comptables d'établissements scolaires (collèges et lycées) alors que le renouvellement du matériel de traitement des 35 millions de chèques remis annuellement a été lancé en coordination avec la CDC.

(1) Rapport annuel 2007 du Trésor public page 47.

C.– L'AUTONOMIE DE L'ACTION 06 : *GESTION DES PENSIONS*

Le service des Pensions n'est pas intégré, même comme branche isolée comme l'est la Direction de la législation fiscale, dans l'organigramme de la direction générale des finances publiques. Il s'aligne parmi les directions du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique mais avec rang de service. Il dispose de son BOP central et assure lui-même, semble-t-il, la gestion de ces crédits, en particulier de leur livraison à l'unité opérationnelle (UO).

1.– La gestion des pensions dans la lorgnette de la RGPP : d'importants gains de productivité en perspective.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré un droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite obligeant l'État à fournir à ses agents, d'une part, un relevé de situation individuelle (RSI) de l'ensemble de leurs droits inter-régimes à partir de 35 ans et, d'autre part, une estimation individuelle globale (EIG) du montant de leurs droits à pension, ces données ayant été préalablement collectées et consolidées dans un compte individuel retraite (CIR).

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). En 2007, le service des Pensions a concédé 122 059 nouvelles pensions civiles et militaires. Pour le 1^{er} semestre 2008, la tendance est encore à la hausse (+ 2 %).

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 avaient 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. La procédure dite du « dossier simple » a été étendue en 2008. Elle va permettre de faire face à la forte augmentation des départs à la retraite encore attendue tout en renforçant le contrôle sur les dossiers les plus complexes.

Comme en 2007, l'activité juridique (réglementaire et contentieuse) a été soutenue en 2008. Par ailleurs, après avoir contribué à le mettre en place, le service des Pensions veille à la gestion et à l'équilibre du Compte d'affectation spéciale *Pensions* (CAS *Pensions*) dont il surveille les flux financiers importants ⁽¹⁾ en liaison avec la direction du Budget.

(1) Plus de 44 milliards d'euros de pensions payées par les 27 centres régionaux de pensions à plus de 4 millions de personnes.

La mise en œuvre du droit à l'information retraite (DIR), priorité du service des Pensions, a fait l'objet d'une intense activité. 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. En 2008, plusieurs flux ont été mis en œuvre pour contrôler, compléter et améliorer la qualité des données. Les données 2008 ont pour la première fois été intégralement saisies dans un environnement quasi stabilisé. La procédure sera améliorée après l'achèvement des SIRH ministériels et leurs raccordements ainsi par la mise au point de liaison avec l'Office national de Paye (ONP).

Parallèlement, après les générations 1949 et 1957, l'objectif de fin 2008 est d'assurer l'information des générations 1950, 1951, 1958 et 1963 (RSI). Mais comme en 2007, le taux de consolidation de ces RIS reste insatisfaisant (83 %), du fait de la contribution limitée de certains services des ressources humaines. Le taux de consolidation des estimations indicatives globales (EIG).

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. Comme prévu, le service des Pensions a renforcé en 2008 son organisation pour améliorer l'accueil des usagers et être en mesure de répondre aux demandes des agents.

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 a signalé les difficultés du service des Pensions en amont de l'établissement des CIR. Il a attiré l'attention sur les failles des procédures de validation des données, sur la finalité du CIR (opposabilité) ainsi que sur les modalités d'alimentation (SIRH ou par l'intermédiaire de la paye assurée par le Trésor public et via la DADS-U).

Le service des Pensions a étudié le rapprochement possible de sa structure avec les centres régionaux de pensions de la DGFIP, pour améliorer la rationalisation « aval » de la chaîne des pensions.

Mobilisant l'ensemble des services de ressources des ministères, la réforme de la gestion des pensions et retraites des fonctionnaires civils et militaires compte parmi les chantiers de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Plusieurs orientations ont été validées : CIR, centres d'appels téléphoniques, passage en 2011/2012 à une **industrialisation des liquidations** de pensions. **Le projet de fusion du service des Pensions et des centres régionaux de Pensions est également acté et des premières mesures de réorganisation ont été adoptées en 2008.**

L'industrialisation de la chaîne des pensions devrait permettre de dégager des gains de productivité estimés à 1 200 ETPT. Il semble que ces bénéfices seront concrétisés à l'horizon 2011-2012.

2.– Des crédits demandés à la hausse et des EPTP localement en diminution

Si cette action continue de voir son plafond d'emplois réduit, la diminution des effectifs ETPT touche le réseau des 27 centres régionaux de pensions (CPR), alors que les équipes du service central des Pensions sont renforcées par 6 ETPT .

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

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	9	15	12	18	+ 6
A	118	119	131	128	- 3
B	432	426	465	440	- 25
C	561	541	511	516	+ 5
Total	1 120	1 101	1 119	1 102	- 17

Les besoins en **crédits de personnel** pour 2009 sont estimés à **60,77 millions d'euros**, soit une hausse de 4,9 % par rapport à la demande 2008. Cette augmentation paraît importante au regard de la baisse des effectifs qui touche principalement la catégorie B.

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** : 6,1 millions d'euros en AE et 5,3 en CP contre 5,2 millions d'euros en AE et 4,7 en CP en 2008. Il est précisé que les dépenses d'informatique propres au service des Pensions sont estimées à 3,9 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP. Ces crédits seraient affectés, outre la maintenance, au financement des projets informatiques concernant le compte individuel retraite (CIR), la migration des pensions militaires d'invalidité, la modernisation des réseaux et des serveurs.

- les dépenses des **27 centres régionaux de pensions** sont incluses dans les dépenses dites indivises à l'exception des **dépenses d'affranchissement** qui sont estimées à 4,6 millions d'euros et auxquelles en 2009 sont *ajoutées* des **dépenses informatiques** estimées 1,27 million en AE et 1,37 million en CP.

Malgré, ou au travers de ces données, votre Rapporteur spécial se demande si certaines de ces dépenses prévues ne relèveraient pas du titre 5 (investissement).

En effet, l'amélioration de la partie « aval » de la chaîne de pensions suppose des évolutions informatiques, partiellement engagées. La mise en paiement des pensions est actuellement assurée par les services comptables via l'application PEZ. Celle-ci est appelée à être remplacée par le projet informatique NEPTUNE dont les modalités, comme l'indique l'administration fiscale elle-même, s'inscrivent au-delà des modalités d'une simple mise à niveau technologique. À côté de ce projet, la mise en place d'un système d'intégration automatique des écritures comptables est prévue ainsi qu'un développement de la dématérialisation des dossiers des pensionnés.

Cette action comprend des **dépenses d'intervention** chiffrées à 300 000 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.

Après la première campagne, en 2007, de mise en place des modalités de gestion des demandes d'informations ou de rectifications des agents, le GIR en 2008 a mis en œuvre la délivrance du **relevé individuel de situation (RIS) sur demande**.

3.— Les indicateurs sont orientés vers la maîtrise des délais qui ne renseignent pas sur la qualité des dossiers.

Trois indicateurs illustrent **l'objectif n° 9** *Optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension*. La préoccupation de cet objectif est donc de stigmatiser les retards dans la concession des pensions.

Le premier indicateur **n° 9-1** est modifié dans le PAP 2009. Si en 2008, il suivait le pourcentage des dossiers de départs en retraite urgents traités dans le délai de deux semaines, il suit désormais ce même pourcentage mais **dans des délais prioritaires**. Cette modification permet d'introduire les délais de mise en paiement par les centres régionaux de paiement.

Il comporte deux sous indicateurs, un premier qui reprend exactement l'indicateur n°8-1 du PAP 2008, c'est-à-dire le traitement dans un délai de deux semaines et un second qui élargit le délai à deux mois. Dans les deux cas, la cible 2009 et la prévision pour 2011 est de 90 %.

Votre Rapporteur spécial n'a malheureusement pas connaissance du nombre de dossiers de départs en retraite considérés comme « urgents » et ne peut donc apprécier l'impact des 10 % de dossiers urgents traités au-delà des délais préconisés.

Il faudrait sans doute s'interroger sur le phénomène, peut être « amont », de transmission tardive de dossiers de départs à la retraite qui les convertissent en dossiers urgents. Le délai raisonnable de traitement d'un dossier de départ à la

retraite « normal » sur la totalité de la durée de la chaîne de traitement serait de deux mois. Comment sont gérés les flux de départs quand les demandes de liquidation sont concentrées sur certaines périodes dans l'année ?

Le deuxième indicateur n° 9-2 s'intéresse au pourcentage de dossiers de demande de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine. La cible arrêtée pour 2009 est en nette progression par rapport à 2008 (83 % contre 75 %).

Le dernier indicateur n° 9-3, composite, se penche sur les délais de traitement aux courriers classiques (3 semaines), des messages électroniques et des appels téléphoniques qu'un agent, personne physique, a reçu (48 heures). La cible 2009 vise à améliorer sans plus de précision le taux prévu pour 2008, c'est-à-dire 75 %.

Un indicateur qui suivrait les rectifications apportées à un dossier de départ à la retraite pourrait être également un révélateur de qualité. Il semble en effet, au travers des données contentieuses, que les réclamations ou rectifications soient nombreuses.

D.- L'ACTION UNIQUE DE LA FILIÈRE TRANSVERSALE PILOTAGE DU RÉSEAU ET DES MOYENS : TOUJOURS PLÉTHORIQUE ET SANS PERFORMANCE.

Cette action, qui mobilise **31,31 % des demandes budgétaires et 18,6 % des effectifs ETPT du programme 156**, ne voit son efficacité illustrée par aucun objectif ou aucun indicateur, même dans celui dédié à la réussite de la fusion DGI et DGCP. Pourtant, au niveau organisationnel, elle a dû dès 2008 commencer à constater la disparition de tous les « doublons » opérationnels des diverses fonctions support de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP. Et ce, malgré trois années de fonctionnement sous régime lolfien et en dépit des remarques de la Cour des comptes sur le poids excessif de cette action.

Il est possible que l'on y retrouve la trace de la faiblesse des instruments informatiques à la disposition des gérants des BOP locaux. En effet, ils ne disposent pas directement des systèmes Palier LOLF et ACCORD LOLF mais des applications directionnelles Descartes (ex DGI) et CogitO (ex DGCP). Cette dernière application a été retenue par la DGFIP pour la préparation et le suivi de l'ensemble des budgets locaux de fonctionnement. Avec le déploiement de CHORUS, une précision dans la répartition initiale des crédits de fonctionnement des actions et donc une réduction du volume de l'action *Soutien* sera peut-être envisageable.

● Les ETPT de l'action *Soutien*

En 2009, l'action *Soutien* rassemblera 23 051 ETPT soit 813 agents ETPT de catégorie A de plus qu'en 2007. Une certaine oscillation dans l'appréciation de ses besoins en ETPT est observable depuis les années 2007, 2008 et 2009. Votre Rapporteur spécial avait déjà remarqué que cette action présentait quelques difficultés pour délimiter ses contours.

Après un effondrement en 2007 et en 2008, l'encadrement supérieur connaît un rétablissement net avec + 68 ETPT alors que 724 ETPT de catégorie C disparaissent.

Cette présence renforcée est de nature à surprendre, les premiers effets de la fusion se portant sur l'administration centrale, le cœur du pilotage, avec un effet annoncé de contraction de la hiérarchie.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	1 414	1 250	1 266	1 334	+ 68
A	8 158	7 873	8 150	8 030	- 120
B	6 001	5 819	5 825	5 879	+ 54
C	9 715	8 616	8 532	7 808	- 724
Total	25 288	23 558	23 773	23 051	- 722

Cette action est composée de deux sous actions, dont l'une, celle dédiée au programme transversal Copernic est appelée à disparaître, ne mobilise pas même 2 % de ces ETPT, mais enregistre tout de même un renfort de personnel de catégorie B.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien Copernic					
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	23	21	24	21	-3
A	265	274	274	274	0
B	20	29	22	29	+ 7
C	40	36	34	35	+1
Total	348	350	354	359	+5

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien autre que Copernic					
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007	ETPT 2008	ETPT 2009	Variation 2008/09
A+	1 391	1 229	1 242	1 313	+71
A	7 893	7 599	7 876	7 756	-120
B	5 981	5 790	5 803	5 850	+47
C	9 675	8 580	8 498	7 773	- 725
Total	24 940	23 198	23 419	22 692	- 727

Les **crédits de personnel** demandés pour l'action *Soutien* en 2009 s'élevèrent à **1,42 milliard d'euros contre 1,43 milliard en 2008. Ils sont donc de manière infinitésimale supérieurs à la demande 2008 malgré la réduction de plus de 3 % des ETPT.**

La présentation de la justification au premier euro de l'action *Soutien* est nettement plus organisée et plus lisible que lors des PAP précédents.

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

Aucune dépense de fonctionnement en 2009 n'est prévue pour la sous-action *Soutien Copernic*. D'une part, le regroupement des équipes du SCN Copernic sur un seul site au lieu de trois permet de réaliser une économie sur les loyers d'environ 5 millions d'euros et supprime cette dépense. D'autre part, les frais de fonctionnement (hors immobilier) du SNC Copernic qui se sont élevés en 2007 à 0,25 million d'euros ne semblent plus être pris en compte. Il aurait sans doute été utile de continuer à afficher tant en loyer budgétaire et qu'en frais de fonctionnement le coût d'une structure appelée à disparaître une fois sa mission achevée. Mais les dépenses de fonctionnement de cette sous-action pour l'exercice 2009 sont considérées comme inexistantes.

Les **dépenses d'investissement** relatives aux développements Copernic sont en diminution en liaison avec l'avancement du projet. En 2009, **les autorisations d'engagement s'élevèrent à 8,4 millions d'euros**, les tranches fonctionnelles à engager juridiquement se réduisant. Les **besoins en crédits de paiement** diminuent fortement (18 millions d'euros contre 72,71 millions en 2007)⁽¹⁾.

- Les demandes de crédits de fonctionnement de la sous-action *Soutien autre que Copernic*.

La demande de **crédits de fonctionnement** de cette sous-action correspond à la totalité de la demande de crédits de titre 3 de l'action *Soutien*, soit **1 068 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 066 millions d'euros en crédits de paiement.**

(1) 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*

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

(en milliers d'euros)

	LFI 2008		PAP 2009	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	1 312 691	1 081 287	1 068 389	1 066 098
Dépenses d'investissement	188 740	181 556	107 660	108 080
Dépenses d'intervention	0	0	0	0
Total	1 347 638 871	1 156 089 034	1 176 049	1 174 178

Source : PAP 2009

On a pu constater *supra* que cette sous-action enregistrait une diminution de la demande de crédits de fonctionnement en AE de 19 % mais infime en matière de crédit de paiement (environ 1 %). Les dépenses d'intervention sont inexistantes depuis l'exercice 2008.

Les dépenses indivises restent articulées autour des quatre thèmes présentés ci-dessous :

Les **loyers budgétaires** 2009 sont estimés à la baisse : 118 millions d'euros contre 123 millions d'euros en 2008 pour de multiples raisons mais l'écart de 5 millions d'euros paraît important. En effet, ces loyers budgétaires devraient intégrer le déménagement du SNC Copernic qui voit disparaître ses charges locatives réelles (5 millions d'euros en 2008) mais consomme une surface dans des locaux de l'État.

– les **frais de structure** sont estimés à **369,55** millions d'euros en CP.

– les dépenses liées à **l'accomplissement des missions, estimées à 445,36 millions d'euros en CP**, distinguent **grossièrement** les frais de maintenances informatiques des autres dépenses. De façon très approximative, les dépenses de fonctionnement informatiques (42 % de l'ensemble) supportées par cette action comprennent des dépenses de continuité (qui représentent 40% du budget informatique de la DGFIP dont le montant n'est pas connu) et des dépenses associées aux évolutions du patrimoine informatique. Par division on parvient à les chiffrer à 187,5 millions d'euros en CP. Les autres dépenses permettant l'accomplissement des missions comprennent des dépenses d'affranchissement, des dépenses relatives aux réseaux de télécommunication informatique et curieusement à la gestion des dépôts de fonds au Trésor.

– les **moyens de fonctionnement** sont estimés à **94,76 millions d'euros en CP** avec deux postes principaux, les frais de déplacement et les fournitures de bureaux.

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

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* 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 qui sont inscrits dans l'action n° 4 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

La douane exerce une triple mission :

– **une mission fiscale** (déjà présentée dans le cadre de l'examen du programme précédent) ;

– **une mission économique**, en faveur de la compétitivité de nos entreprises et de la défense de l'emploi, liée à la fonction de régulation des échanges commerciaux extérieurs, avec des objectifs de fluidité, de sécurité et de qualité des flux ;

– 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 en effet considérablement évolué du fait des évolutions majeures du commerce international et des nouveaux risques induits par la globalisation des échanges ainsi que par le développement du marché intracommunautaire et l'élargissement de l'Union européenne.

L'activité traditionnelle de dédouanement et de surveillance des frontières s'est effacée au profit de fonctions diversifiées et complexes, structurées autour de la protection de l'ensemble des acteurs économiques : grands groupes comme PME, consommateurs et citoyens. Sont désormais confiés à la douane la fiscalité environnementale, la gestion des aides intérieures dans le domaine agricole, le contrôle des déchets, la lutte contre le travail clandestin et les pollutions maritimes, ainsi que la sécurité aux points d'entrées du territoire national (liaison TransManche, Vigipirate, passages dits « Schengen »).

I.- ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DU PROGRAMME

Depuis sa création dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* poursuit deux finalités : d'une part, offrir aux opérateurs économiques des conditions d'**accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique localisé en France**, d'autre part, **assurer un niveau adéquat de sécurité des produits échangés et circulant sur le territoire**.

A.- L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME ET L'EXÉCUTION

1.- Un programme transversal dans les faits

La présence du programme au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* depuis le projet de loi de finances 2008, plutôt qu'au sein de la mission *Économie* continue de surprendre. Le rattachement de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, alors que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) l'est au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, malgré la possibilité offerte par l'article 7 de la loi organique relative à la loi de finances de créer de missions interministérielles, ne permettait pas de sauvegarder l'unité du programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services de la mission du PLF 2007 Développement et régulation économique*.

Les points de synergies avec les missions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et répression des fraudes, même si celles-ci semblent en cours d'évolution, sont multiples et relèvent de la régulation et de la sécurisation des échanges de biens et de services. La création, en janvier 2007, du service commun des laboratoires (SCL), opérant la fusion des laboratoires de ces deux directions, en témoigne

La DGDDI collabore avec de nombreuses autres administrations, qu'il s'agisse de la gendarmerie, de la marine, voire de la justice. Elle travaille en transversalité et, somme toute, le dimensionnement du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* (n° 302), alors que seul le personnel affecté à des tâches fiscales qui est rattaché à un autre programme, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (n° 156, laisse au responsable du programme, par ailleurs directeur général de la DGDDI, toute sa latitude d'action. Le champ du programme, malgré un resserrement des crédits, offre une fluidité de gestion éprouvée par les BOP inter-régionaux.

Votre Rapporteur spécial sera attentif aux conclusions auxquelles aboutira l'audit du programme 302 par le Comité interministériel d'audits des programmes (CIAP) prévu pour le 1^{er} trimestre 2009.

La douane évolue pleinement dans un double environnement, celui du commerce mondial, et dans un espace européen qui a opté pour un fonctionnement concurrentiel des marchés, de la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux dans le respect de normes nationales et communautaires. Certains membres du Gouvernement s'en préoccupent activement. Ainsi, le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services, M. Hervé Novelli, a présenté à la presse l'état de la lutte contre la contrefaçon ⁽¹⁾. Plus récemment encore (le 3 octobre 2008) et sur un sujet prioritaire pour la DGDDI, le dédouanement, la secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, Mme Anne-Marie Idrac, a réuni des partenaires publics et privés pour la dématérialisation des procédures du commerce international.

Il est aussi frappant de voir les efforts de la DGDDI pour moderniser les procédures et moyens de dédouanement afin de rester compétitive et concurrentielle avec les autres services de dédouanement européens en passe de concentrer une grande part des flux de marchandises en transit dans l'espace européen.

Enfin, la tonalité dynamique du rapport d'activité publié par la DGDDI, la présence d'agents en tenue sur le terrain, les équipements (patrouilleurs, vedettes, hélicoptères, chiens) paraissent avoir peu en commun avec l'environnement administratif et régalien de la direction générale des finances publiques. Dans cet esprit et malgré le formatage type des projets annuels de performance (PAP), la présentation du programme 302 s'enrichirait en mentionnant quelques données économiques directement en relation avec les objectifs et les activités de la DGDDI et dont celle-ci est d'ailleurs productrice. Quelques chiffres relatifs au commerce extérieur, à l'activité de dédouanement par exemple, viendraient utilement concrétiser l'efficacité de son action et l'inscriraient dans son aire d'intervention.

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 46,37 millions d'euros en crédits de titre 2 (667 ETPT, agents exerçant à titre monovalent des fonctions de recouvrement dans les recettes régionales et caisses de bureaux des douanes).

L'architecture budgétaire MPA ⁽²⁾ mise en place par la loi de finances pour 2008 a ventilé des crédits de la direction générale des douanes et des droits indirects à l'intérieur de **six actions**. On rappellera brièvement qu'auparavant les crédits de la DGDDI se trouvaient dans trois actions du programme *Régulation et*

(1) Journal du Parlement : *Dossier contrefaçon - automne 2008*.

(2) MPA : *Missions, Programmes, Actions*

sécurisation des échanges de biens et de services (n° 199). L'ancienne action n° 3 a été scindée en deux actions (n° 4 et 5), l'action n° 4 subdivisée en trois actions (n° 1, 2 et 3) et la nouvelle action n° 6 (ancienne action n° 9) regroupe les seuls crédits destinés à l'appui des services opérationnels. Cette précision est encore utile pour rapprocher les dépenses 2007 des budgets prévisionnels pour 2008 et 2009.

2.– L'évolution des dépenses en 2007 et les crédits demandés pour 2009

Comme l'a indiqué le rapport annuel de performances pour 2007, l'exécution en 2007 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 2009, 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* ainsi que pour l'affectation des crédits reportés.

a) L'exécution budgétaire de l'exercice 2007

Les tableaux ci-après rendent compte de l'évolution des crédits affectés à la DGDDI en exécution pour 2007, en loi de finances initiale pour 2008 et selon le projet annuel de performances pour 2009.

PROGRAMME *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES* AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en milliers d'euros)

	Exécution 2007 *	LFI 2008	PLF 2009	2009 / 2008
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	538 368	272 561	279 303	+ 2,5 %
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	(action n°4)	142 157	147 685	+ 3,9 %
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen		138 793	144 201	+ 3,9 %
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	684 760 (action n°3)	247 058	255 821	+ 3,5 %
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale		445 974	438 867	– 1,6 %
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	292 950	282 243	276 103	– 2,2 %
Total	1 516 078	1 528 786	1 541 980	+ 0,9 %

Hors fonds de concours et affectations de recettes.

* Exécution **retraitée** dans le nouveau périmètre, source : rapport annuel de performances pour 2007 et réponse au questionnaire budgétaire.

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliers d'euros)

	Exécution 2007*	LFI 2008	PLF 2009	2009 / 2008
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	569 208 (action n°4)	287 524	279 303	– 2,9 %
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière		142 836	147 685	+ 3,4 %
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen		143 258	145 953	+ 1,9 %
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	684 790 (action n°3)	246 416	256 469	+ 4,0 %
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale		446 563	438 867	– 1,7 %
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	289 464	271 258	273 103	+ 0,7 %
Total	1 543 462	1 537 856	1 540 380	+ 0,16 %

Hors fonds de concours et affectations de recettes.

* Exécution **retraîtée** dans le nouveau périmètre, source : rapport annuel de performances pour 2007 et réponse au questionnaire budgétaire.

En 2007, les **dépenses de fonctionnement** de la branche des opérations commerciales, de la branche surveillance et des services d'administration générale, en charge de la logistique, de l'informatique, du pilotage de la performance et du soutien aux services opérationnels de la DGDDI ont été ventilées au sein des trois actions *Maîtrise et régulation des flux de marchandises* (n° 3), *Protection de l'espace national et européen* (n°4) et *Soutien* (n°9). Elles totalisent 138,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,08 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des **crédits de titre 2**, les dépenses se sont élevées en 2007 à 996,6 millions d'euros, dont 310,9 millions d'euros pour l'action n°3 *Maîtrise et régulation des flux de marchandises*, 461,7 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 2007, les **dépenses d'investissement** sur l'action *Maîtrise et régulation des flux de marchandises* (n° 3) ont été limitées à 3,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,67 millions d'euros en crédits de paiement ; pour l'essentiel il s'agit de dépenses liées à la réhabilitation de bâtiments et au développement informatique de l'application Delt@. Les dépenses d'investissement de l'action *Protection de l'espace national et européen* (n° 4) concernent plus particulièrement la poursuite de 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 20,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47,61 millions d'euros en crédits de paiement (dont respectivement 0,79 million

(1) Poursuite du plan d'acquisition d'hélicoptères, du dispositif naval, des moyens de détection, de l'armement des agents et du parc automobile.

d'euros et 9,16 millions d'euros pour les dépenses d'immobilier⁽¹⁾). L'action *Soutien des services opérationnels* comprend des dépenses immobilières portant sur les immeubles des services interrégionaux et des dépenses d'installations informatiques « support » pour 17,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,91 millions d'euros en crédits de paiement.

Enfin, s'agissant des **dépenses d'intervention** de 2007, il convient de souligner que l'action n°3 a supporté 336,6 millions d'euros au titre notamment du transferts aux entreprises (312,5 millions d'euros de soutien au réseau de buralistes (application du « contrat d'avenir 2008-2010 »), tandis que l'action n°4 enregistre des subventions de 0,8 million d'euros à la collectivité départementale de Mayotte et 1,2 million d'euros à la société Eurotunnel à titre de solde de contribution au remplacement d'un scanner fixe sur le lien Transmanche.

b) Les principales perspectives budgétaires du programme en 2009

**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	253 708	21 523	3 400	672	279 303
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	131 574	14 111	2 000		147 685
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 842	14 358	9 000		144 201
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	223 161	21 485	10 647		255 821
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	90 299	7 568		341 000	438 867
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	206 124	56 975	13 005		276 103
Total	1 025 707	136 020	38 052	342 200	1 541 979

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2009

(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	253 708	21 523	3 400	672	279 303
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	131 574	14 111	1 000		146 685
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 843	14 358	10 752		145 953
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	223 161	21 485	11 295	528	256 469
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	90 298	7 569		341 000	438 867
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	206 123	56 975	10 004		273 103
Total	1 025 707	136 020	36 452	342 200	1 540 379

(1) Ces crédits comprennent pour 3,31 millions d'euros la poursuite de 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 4,35 million d'euros.

Globalement, les crédits du programme sont en légère hausse de 0,9 % en autorisations d'engagement et 0,16 % en crédits de paiement par rapport à 2008. En revanche, **sur la base d'une inflation pour 2009 évaluée à 2 %, en euros constants, la diminution des crédits est proche de 1 % pour les engagements et de 2 % pour les paiements.**

Les **dépenses de fonctionnement** atteindraient 136,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (- 1,6 % en AE et - 2,5 % en CP). Elles concerneront pour l'essentiel des dépenses classées selon trois catégories :

- celles liées au plateau technique de base ⁽¹⁾ dont les loyers budgétaires estimés à 7,44 millions d'euros),
- celles considérées comme relatives à l'agent lui-même : les achats de fournitures, de mobilier,
- enfin, les frais relatifs aux missions opérationnelles (déplacement et de communication, etc).

L'action 04 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* prévoit, dans le cadre du coût de missions opérationnelles, 4,45 millions d'euros (AE=CP) destinés au financement du fonctionnement de l'informatisation du dédouanement. **La gratuité progressive du dédouanement conduit à inscrire pour 2009 dans le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* la somme globale de 12,9 millions d'euros.**

La demande de crédits d'**investissements** pour 2009 en autorisations d'engagement (38,05 millions d'euros) est supérieure de 1,6 million d'euros à la demande correspondante de crédits de paiement (35,45 millions d'euros). Ce besoin de crédits en AE, supérieur de 7,23 millions d'euros aux sommes allouées en 2008, témoigne du démarrage d'une seconde phase d'opérations d'investissement tant immobilières que « techniques ».

En matière de **dépenses immobilières**, l'achèvement de la réorganisation des locaux de la brigade de surveillance de Bourg Madame mobilisera 1,5 million d'euros (CP). 2 millions de crédits en AE (1 million en CP) sont prévus pour l'aménagement du service national de la douane judiciaire (SNDJ) à Marseille. La rénovation d'un bâtiment de la direction de Roissy devrait solliciter 5 millions d'euros en AE et 2,5 millions en CP, alors que 4,8 millions de CP devraient être consommés pour la réorganisation et le regroupement des services de dédouanement, dont ceux d'Angers. Enfin, l'action *Soutien* prévoit le financement pour un peu plus de 4 millions d'euros (AE= CP) de dépenses liées à l'entretien du patrimoine immobilier, en particulier à des mises aux normes (désamiantage et sécurisation des ascenseurs). ⁽²⁾

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

(2) On rappellera que la direction générale de la DGDDI est installée depuis mars 2008 dans de nouveaux locaux à Montreuil.

Les **dépenses d'investissements relatives aux moyens techniques s'inscrivent dans des plans pluri-annuels de renouvellement**. Plus de 10 millions de crédits de paiement sont notamment inscrits pour la remise à niveau (remotorisation) et le renouvellement d'équipements aéronavals (notamment les vedettes de surveillance) ainsi que le règlement du solde des cinq hélicoptères livrés à la DGDDI en 2007 (1,752 million d'euros). Cette dotation permet également le remplacement d'une partie du parc automobile, l'acquisition ou la maintenance d'équipements de détection (détection nocturne et scanners mobiles), de gilets pare-balles et de munitions.

En outre, plus de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement permettront d'une part de financer la poursuite du programme informatique de dédouanement Delt@⁽¹⁾ et d'autre part de développer des applications informatiques de support (nouveau SIRH ministériel, applications de gestion, etc.).

Enfin, 94 % des 342 millions d'euros de **dépenses d'intervention** sont prévus en application du contrat d'avenir en faveur du réseau des buralistes, 1,9 million d'euros étant destiné à une subvention à la collectivité départementale de Mayotte en application de l'alinéa 1^{er} de l'article 65 de la loi du 11 juillet 2001 relatif à Mayotte qui prévoit que l'État prend progressivement en charge les dépenses de personnel, de matériels, de loyers, de fonctionnement et d'équipement des services qui relèvent de sa compétence.

c) Les fonds de concours et attributions de produits en 2007 et les prévisions pour 2008 et 2009

Le tableau suivant récapitule les huit fonds de concours et d'attributions de recettes venant abonder les dotations budgétaires du programme 302.

(1) Du fait de la gratuité progressive du dédouanement de ce programme n'est plus financé par des fonds de concours.

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2007-2009

(en euros)

Code	Libellé de l'attribution de produits	Rattachements 2007	Prévisions d'exécution 2008	Prévision de rattachements 2009
07-1-4-244	Participation de l'UE aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude	261 957	40 000	40 000
07-2-3-259	Produit de la vente par la DGDDI d'informations statistiques	105 381	240 000	240 000
07-2-2-260	Rémunérations de prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de dédouanement (rattachement aux titres 3 et 5)	16 743 091	11 200 000	5 200 000
07-1-4-528	Participation de gouvernements étrangers à la construction de bureaux de douanes à contrôles nationaux juxtaposés	0	4 841 4270	1 200 000
07-2-3-766	Produits de cessions de biens mobiliers bénéficiant à la DGDDI (rattachement aux titres 3 et 5)	625 050	683 000	660 000
07-2-2-795	Produit des recettes encaissées par les laboratoires des douanes pour l'exécution des analyses et expertises	47 709	0	0
07-2-2-828	Rémunération des prestations fournies par les douanes aux opérateurs du commerce extérieur hors du cadre normal	3 161 704	2 600 000	2 600 000
07-2-2-850	Rémunérations pour services rendus par les navires des douanes	29 139	30 000	30 000
Total		20 974 031	19 634 427	9 970 000

Les fonds de concours du programme sont en baisse depuis 2006 en raison, d'une part, de l'achèvement de la construction du bureau à contrôles nationaux juxtaposés de Porta sur la frontière andorrane et, d'autre part, de la mise en œuvre progressive de la gratuité du dédouanement informatisé (qui sera totale en 2010). Enfin, 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* est supprimé depuis 2008 et compensé par un abondement de la dotation hors titre 2 de la douane à hauteur de 50 000 euros ⁽¹⁾.

Aucune précision n'a été apportée pour les modifications des comptes 07-1-4-244 et 07-2-3-259.

(1) Il est désormais impossible 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

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. Ses crédits de personnels s'inscrivent normalement dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance. Le prochain contrat de performance pour la période 2009-2011 est en cours de négociation, plusieurs chantiers touchant aux orientations en matière d'emplois et de ressources humaines étant en discussion. Les principales problématiques concernent l'amélioration de la performance, la poursuite du processus de modernisation du dédouanement, la mesure de l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen et, au niveau local, l'organisation du réseau de dédouanement et l'évolution de certains métiers.

Votre Rapporteur spécial relève toutefois que la programmation pluriannuelle 2009-2011 qui accompagne la présentation de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* contraint le cadre financier de ces négociations.

Ainsi, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* disposerait, sous réserve du vote du Parlement, pour la période 2009-2011, des crédits suivants :

(en milliers d'euros)

<i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011
Autorisations d'engagement	1 541 979	1 560 521	1 563 253
Crédits de paiement	1 540 379	1 559 511	1 565 863

Pour 2009, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* connaîtra **une nouvelle diminution du plafond d'emplois**.

1.– Le personnel et les dépenses associées du programme en 2007 et pour les premiers mois de 2008

Il convient de rappeler, en préambule, que les effectifs de la DGDDI relèvent, dans les lois de finances pour 2007 et 2008, 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 2007 un plafond d'autorisations d'emplois de 18 216 ETPT et dont la consommation effective a été de 18 063;

– 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 2007 un plafond d'autorisations d'emplois de 740 ETPT.

Seuls les effectifs concourant aux objectifs du premier programme se retrouvent ici. Pour le 1^{er} semestre 2008, pour un plan autorisé de 17 856 ETPT, 17 654 le sont effectivement.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 2006-2008

Catégorie	2006	2007	1 ^{er} semestre 2008
A+	253	260	260
A	3 424	3 467	3 374
B	6 682	6 650	6 728
C	7 951	7 686	7 292
Total	18 308	18 063	17 654

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de titre 2, telles que constatées au titre de l'année 2007 dans le périmètre du programme 199, sont détaillées dans les tableaux suivants.

DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2007

(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	212 184 389	315 838 349	154 500 252	682 522 990
Cotisations et contributions sociales	95 650 334	143 445 179	67 647 155	306 742 668
Prestations sociales et allocations diverses	3 078 628	2 391 007	1 712 973	7 182 608
Total	310 913 351	461 674 535	223 860 380	996 448 266

Catégorie	Dépenses 2007
A+	33 075 509
A	251 881 898
B	356 664 246
C	354 826 612
Total	996 448 265

En raison du changement de périmètre du programme et des transferts d'ETPT, une comparaison directe des dépenses de personnel entre les exercices 2007 et 2008 est difficile.

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 (2006-2008)

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
2008	Recrutements externes	70	147	207
	Recrutements internes	127	323	0
	Total	197	470	207

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
2008	Retraites, radiations, démissions, décès	166	308	260
	Sorties suite à promotion	0	127	323
	Total	166	435	583

Il est notamment à constater que l'écart entre les sorties et les entrées de la catégorie C est – 376 unités en 2008, le mouvement ayant été similaire durant les deux exercices précédents, alors qu'il est inverse pour les catégories A et B.

- Le glissement vieillesse-technicité

Selon la DGDDI, 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 2007 et 2008, cet impact représente respectivement 9 millions d'euros et 8,9 millions d'euros.

- Les mesures catégorielles

Ces mesures représentent :

– 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) ;

– pour 2008, 3,5 millions d’euros liés au plan ministériel de qualification, **2,1 millions d’euros** en application du **dispositif d’intéressement**, **2,66 millions d’euros** au titre de la 1^{ère} et 2^{ème} étapes de la réforme du régime indemnitaire des agents des opérations commerciales (OP/CO), **1,8 million** au titre du rachat des comptes épargne temps (CET), **0,6 million** au titre de GIFA (garantie individuelle de pouvoir d’achat) et enfin 300 000 euros au titre des sommets de grade prévus dans les accords Jacob. Hors plan de qualification, **le montant des sommes allouées en 2008 au titre de réformes et mesures indemnitaires est de 7,4 millions d’euros.**

c) Une application impossible de la fongibilité asymétrique

Malgré la limitation du nombre de BOP de la DGDDI (1 BOP central et 21 BOP déconcentrés dont 12 pour les 12 interrégions), l’absence totale de marge de manœuvre sur la dotation de crédits de titre 2 n’a pas permis de pratiquer la fongibilité asymétrique (redéploiement de dépenses de personnel vers d’autres dépenses) en 2007 ni en 2008⁽¹⁾.

En outre, malgré une sous-consommation des ETPT prévus et budgétés pour l’exercice 2008, la fin de l’exercice comptable sur les dépenses de titre 2 s’avère difficile.

2.– La prévision d’évolution des emplois de la direction générale des douanes et des droits indirects pour 2009

Le tableau ci-après rend compte de la répartition des ETPT par action du programme.

TABLEAU DES ETPT PRÉVISIONNELS PAR CATÉGORIE POUR 2009

	A+	A	B	C	Total
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	0	176	1 896	2 793	4 865
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	57	929	740	300	2 026
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l’espace national et européen	4	138	847	1 106	2 095
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	10	993	1 924	755	3 682
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	6	335	729	499	1 569
Action n°6 – Soutien des services opérationnels	177	1 231	971	890	3 269
Total	254	3 802	7 107	6 343	17 506

Source : DGDDI

(1) Cette information est certaine bien que l’exercice 2008 ne soit pas achevé à la date de rédaction de ce rapport. Il est 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.

a) *L'évolution prévisible des effectifs en 2009*

Pour 2009, le plafond d'autorisations d'emplois du programme diminue de 17 856 ETPT à **17 506 ETPT** (- 1,96 %), correspondant à **une baisse de 350 unités**. Il convient de souligner que la **catégorie C voit son plafond diminuer de 573 unités** alors que les catégories A et B voient leur plafond d'emplois progresser globalement de 223 unités. On compte désormais moins d'agents de catégorie C que d'agents relevant de la catégorie B, laquelle devient prédominante dans la composition des effectifs.

Les entrées/sorties en ETPT :

LES HYPOTHÈSES D'ENTRÉES DANS LES EFFECTIFS

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Recrutements	0	85	145	119	349
Autres rentrées	0	75	45	91	211
Transferts	0	0	0	73	73

560 entrées sont prévues, dont 349 ETP au titre des recrutements externes (titulaires et contractuels). Les autres entrées correspondent à des retours (congs parentaux, de longue durée, etc.) ou proviennent d'autres catégories d'emplois. Les 73 transferts entrants correspondent à des ajustements internes à la DGDDI entre le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* et le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public*.

Des mouvements de personnel « à somme nulle » devraient également être enregistrés au cours de l'année 2009 suite au renforcement progressif de l'encadrement des recettes régionales des douanes. Ils concerneront 66 emplois de catégorie A et 66 emplois de catégorie B qui devraient permuter entre le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public* 156 et le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* 302.

– 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, 211 entrées proviennent d'autres catégories d'emploi.

LES HYPOTHÈSES DE SORTIES DES EFFECTIFS

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Départs en retraite	0	165	269	182	616
Autres départs définitifs	0	10	10	10	30
Autres départs	8	80	67	127	274
Transferts sortants	0	8	14	8	30

Toutes catégories confondues, **646 départs définitifs** sont prévus. Si 274 autres départs correspondent à des sorties temporaires dans le cadre de détachements et de mises en disponibilité, 355 sorties catégorielles sont prévues en 2009 dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan de requalification des emplois.

Alors qu'en 2008 186 ETPT faisaient l'objet d'un transfert dont 117 au titre du service commun des laboratoires (SCL) et 68 emplois étaient 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*), **l'année 2009 limite le nombre des transferts à 30** dont 18 vers le programme *Gendarmerie Nationale* et 6 vers le ministère du logement.

Le glissement vieillesse-technicité :

Le GVT positif (effet de carrière) du personnel de la DGDDI en 2009 est estimé à 5,32 millions d'euros hors pensions. *A contrario*, le GVT négatif⁽¹⁾ est évalué à 6,92 millions d'euros. Il s'agit toutefois d'une estimation basse ne prenant en compte que l'écart entre personnel entrant et personnel sortant des seuls agents remplacés.

L'économie budgétaire attendue découle directement du non-remplacement d'une partie des agents sortants.

Les mesures catégorielles :

L'enveloppe globale est fixée à 11,02 millions d'euros et correspond au dispositif d'intéressement, et à la poursuite de la réforme du régime indemnitaire des agents des opérations commerciales.

b) Le personnel mis à disposition par la DGDDI

En 2008, la DGDDI aura bénéficié de la mise à disposition d'un unique agent, pour une durée limitée, dont la rémunération incombe à son organisme d'origine.

En revanche, **61**⁽²⁾ **agents** (23 catégorie A+, 21 catégorie A, 7 catégorie B et 10 catégorie C) sont mis à disposition de divers organismes ou d'autres ministères, dont 2 font l'objet d'une refacturation et d'un remboursement.

Parmi ces agents, 13 (dont 8 catégorie A+) sont mis à disposition des ambassades, 10 sont détachés auprès de la Mutuelle des douanes, 4 auprès du centre interministériel de formation anti-drogue, 3 à l'organisation mondiale des douanes.

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

(2) Contre 98 en 2007

Selon le responsable de programme de la DGDDI, de telles mises à disposition auprès de certains ministères et d'organismes internationaux tels l'organisation mondiale des douanes et Europol, sont jugées indispensables par le responsable de programme.

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 s'est achevée fin 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 aux services centraux et aux directions interrégionales les moyens 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 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

Comme l'ensemble des administrations de l'État, la DGDDI sera affectée à court terme par de nombreux départs à la retraite. Sur la période 2008-2012, les prévisions de départs s'établissent à environ 3 800 personnes, soit **19 %** de ses effectifs physiques.

La moyenne d'âge des agents de la douane, de 44,2 ans, est légèrement inférieure à celle de l'ensemble des agents des ministères économique et financier. 45 % des agents des douanes ont entre 35 et 49 ans. Il est à noter que sur les 3 853 personnes de 55 ans et plus, 68 % sont des hommes.

La mise en œuvre d'une GPEEC (Gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences) a permis à la DGDDI de se doter à la fois d'un outil et d'une méthode lui donnant une visibilité sur ses besoins en compétence dans un horizon de 5 à 10 ans. Cette gestion prévisionnelle analyse les besoins quantitatifs, qualitatifs (pyramidage), l'adaptation éventuelle des modes de recrutement associée à une réflexion sur l'organisation et le contenu de la formation professionnelle.

- La poursuite de la politique de promotion intercatégorielle.

Afin d'accompagner l'évolution des missions et l'émergence de nouveaux métiers alors que les méthodes de travail sont en cours de réorganisation, la DGDDI a validé le principe de la poursuite et de l'accentuation de la politique de promotion intercatégorielle.

Ainsi dans le cadre du contrat pluriannuel de performance 2006-2008 510 agents de catégorie C ont été promus dans la catégorie B et 255 agents de catégorie B ont intégré la catégorie A. Ces promotions correspondent à des transformations d'emploi auxquelles s'ajoutent des évolutions statutaires.

Le contrat pluriannuel de performance 2009-2011 faisant l'objet de négociation, les options relatives à la politique de promotion intercatégorielle ne sont pas connues à ce jour. Le PAP 2009 prévoit, sans autre précision, 355 sorties intercatégorielle au titre de la mise en place d'un plan de requalification.

- Une politique de formation axée sur la promotion interne.

La promotion interne est favorisée par la DGDDI par l'organisation de préparations aux concours et aux sélections professionnelles. Le plan de formation continue propose des stages de perfectionnement aux agents douaniers, dans leurs domaines de compétence ainsi que des parcours professionnels construits sur des modules de formation.

Par ailleurs, la DGDDI va mettre en œuvre une valorisation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE), qui concernera en 2009 les personnels marins (mécaniciens de marine).

- Une spécialisation des recrutements

Même si la DGDDI recrute l'essentiel de ses personnels par la voie des concours « généralistes », la spécificité de ses missions rend nécessaire le recrutement de personnels « spécialistes ». Que cela soit pour les voies internes (recherche interne de profils particuliers) ou externes (concours), les épreuves techniques sont valorisées. On observera que les nouveaux agents « spécialistes » ont l'obligation d'exercer au moins cinq ans dans la spécialité pour laquelle ils ont été recrutés.

Des concours orientés sur la maintenance navale, aéronautique, automobile et motocycliste ont été organisés dans toutes les catégories (A, B et C) depuis 2005. Les informaticiens sont recrutés sur un mode similaire.

Les épreuves des concours généralistes de catégorie A ont été modifiées en 2008 et seront effectives pour les recrutements organisés en 2009. Outre la réorientation des profils professionnels vers deux dominantes (économie, droit), le poids des épreuves professionnelles (de valorisation des savoir-faire) est accentué, notamment dans les concours internes.

Une réforme des concours de catégorie B de la douane est en cours. Elle vise des objectifs identiques.

• 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. Toutefois, la DGDDI n'a pas eu de candidat de nationalité étrangère admissible à l'un de ses concours.

Enfin, la DGDDI contribue au travers de sa gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences à la réalisation du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).

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. En 2007, **96,73 % des agents de la DGDDI relevaient des dispositions statutaires propres à la douane**, 1,69 % étaient en situation de contractuels et 0,53 % bénéficiaient d'un statut d'administration centrale.

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.

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 » se concrétise, à la DGDDI, par la suppression **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.

Le bilan relatif au compte épargne-temps (CET) pour l'ensemble des agents de la DGDDI en 2007 est le suivant :

BILAN DE L'APPLICATION DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS EN 2007		
	Nombre d'agents bénéficiaires	Jours accumulés
A+ niveau administrateur	137	3 325
A	1 721	38 217
B	3 729	62 042
C	2 502	47 105
Total	8 089	150 689

Aucune donnée n'a été transmise pour 2008 si ce n'est que la valeur de rachat de jours sur le CET est estimée à 1,8 million d'euros.

L'enveloppe prévisionnelle 2009 dédiée au rachat de jours sur compte épargne temps est fixée à 1,598 million d'euros alors que la moyenne par agent est globalement de 18,5 jours.

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.

Ce processus a été mis en œuvre dans le cadre d'une expérimentation par vagues successives durant l'exercice 2007, toutes les directions étant intégrées à ce mouvement. Le basculement des écritures comptables des bureaux d'une direction vers leur recette régionale de rattachement a été considéré comme maîtrisé début 2008 et le principe de cette centralisation a été acquis. À fin septembre 2008, la comptabilité et le recouvrement de 228 bureaux ont été concentrés au sein de 41 recettes régionales.

Cette opération a permis une simplification des processus comptables et une amélioration de la qualité comptable. Par ailleurs, la DGDDI considère que désormais les chefs de bureau peuvent se consacrer pleinement à leur mission de pilotage de leur service.

Le cahier des charges de la réforme tendant à la modernisation des bureaux et des procédures de dédouanement a été arrêté après des discussions avec les organisations syndicales, un accompagnement social de la poursuite de cette réforme ayant été prévu. Chaque directeur régional doit en effet repérer le ou les bureaux de leur circonscription ayant une taille optimale pour assurer l'ensemble des fonctions d'accueil, de gestion des procédures, de supervision, sélection et réalisation des contrôles. La fermeture de certaines structures est prévue et les décisions devraient être définitivement arrêtées lors d'un CTPC (comité technique paritaire central) fin 2008. La 2^{ème} phase du cahier des charges pour 2009 (désignation des bureaux spécialisés, etc.) devrait également être définie dans ce cadre.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de l'ampleur de l'allègement de la présence des douanes dans les départements, le ministre du Budget évoquant désormais la possibilité de ne conserver qu'un seul 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* forment l'armature du premier axe stratégique du programme 302. 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 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.

L'approche de la DGDDI repose sur le **contrôle** des marchandises et des personnes, les notions de frontières et d'axes d'échanges, et l'analyse des circuits de biens, capitaux et personnes. Cela suppose des **réseaux de renseignements** efficaces et une **collaboration** étroite de la DGDDI avec des organismes et administrations partenaires tant au plan national qu'au plan communautaire et international.

**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	253 708 174	25 594 583	279 302 757
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	131 573 950	16 111 474	147 685 424
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 842 612	23 358 059	144 200 671
Total	506 124 736	65 064 116	571 188 852

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2008

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	253 708 174	25 594 583	279 302 757
Action n°2 – Lutte contre la grande fraude douanière	131 573 950	15 111 474	146 685 424
Action n°3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	120 842 612	25 110 059	145 952 671
Total	506 124 736	65 816 116	571 940 852

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 8 987 en 2009 (soit 51,3 % des ETPT).

Ces trois actions ne présentent pas des structures d'effectifs identiques. Alors que dans les actions 01 et 03 les personnes appartiennent à plus de 90% aux catégories B et C, l'action 02 *Lutte contre la grande fraude douanière* est composée à plus de 48 % de cadres A et A+.

Cette action rassemble en effet les services nationaux (Direction des enquêtes douanières – DED) et régionaux (services régionaux d'enquêtes – SRD) qui renseignent, pilotent et orientent les activités opérationnelles de contrôle et de lutte contre la fraude assurées par les actions 01 et 03. Elle comprend également les presque 200 officiers du Service national de la douane judiciaire (SNDJ) ainsi que le personnel de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

Comme pour l'exercice précédent, une heure opérationnelle de contrôle est estimée à 53 euros ; le coût moyen d'une journée d'enquête est estimé à 356 euros.

A.– LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIES AUX ÉCHANGES DES PERSONNES, DES MARCHANDISES ET DES CAPITAUX

1.– Le bilan de l'activité de lutte contre la contrefaçon

Depuis 2001, le nombre de constatations se rapportant aux contrefaçons tout comme le nombre d'articles de contrefaçon appréhendés sont en constante augmentation et ce mouvement à la hausse se confirme pour 2008 à la lecture des tendances dégagées pour le premier semestre.

La valeur des marchandises saisies par les services douaniers en 2007 a été estimée à **215 millions d'euros**. Selon ces services, la tendance pour l'année 2008 serait à une légère remontée sans toutefois donner à penser que l'on pourrait atteindre le niveau record de 2006 (271,6 millions d'euros). 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. La part des contrefaçons saisies destinées à la France oscille toujours autour des 50 %.

Le nombre d'articles de contrefaçon saisis progresse de 4 millions en 2006 à **4,6 millions en 2007**, de même que le nombre de constatations d'infractions (15 357 en 2007, soit +19 %). Sur les six premiers mois de 2008, 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

La douane est confrontée à **une augmentation considérable du nombre de contrefaçons, en provenance majoritairement d'Asie et plus particulièrement de Chine** (40 % 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, aux jeux vidéos et aux antiquités. Si les produits textiles représentent le quart des contrefaçons saisies, le secteur des médicaments vient en second (16,9 %), puis celui des chaussures (12 % des saisies). Le marché national se voit donc de plus en plus touché par cette diversification de la contrefaçon.

Par ailleurs, de nouveaux vecteurs de propagation des contrefaçons se sont développés, tels la voie postale et le fret express. Ils sont directement liés au développement des commandes de produits sur Internet, le commerce électronique constituant 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 élaboré 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**.

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 2007, les contrôles sur les marchandises acheminées par la voie postale ou le fret ont été sensiblement renforcés et ont abouti à une forte augmentation du nombre de constatations et du nombre d'articles saisis (244 095 contrefaçons par fret express et voie postale ont été appréhendées en 2007 contre 74 975 en 2006).

Par ailleurs, la DGDDI poursuit son action de sensibilisation du grand public au fléau de la contrefaçon initiée en 2006 avec le Comité national anti-contrefaçon (CNAC) et l'INPI (Institut national de la propriété industrielle). Les voyageurs sont régulièrement informés pendant les périodes estivales et des actions de destruction de produits contrefaits sont médiatisées.

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 :

– sur la base de l'article 65 du code des douanes (droit de communication) l'obtention rapide d'informations auprès des fournisseurs d'accès et du GIE carte bancaire;

– 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 ;

La douane a créé dès 1998 **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.

Une coopération s'est instaurée entre le CRAIDO et l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) depuis 2006. Des projets de veille coordonnée et de plate-forme de signalement de contenu illicite sur Internet sont à l'étude.

En 2007, le nombre de constatations a augmenté de plus de 42 % (près de 3 400) alors que l'augmentation du nombre d'articles saisis est impressionnante : plus de 225 %, **soit 245 000 saisies dans le fret postal et le fret express**.

Ces efforts devraient être poursuivis dans un cadre européen développé, sous l'impulsion de la Présidence française de l'Union européenne.

d) Les dispositifs juridiques

En appui des actions déjà menées par la DGDDI, le législateur a cherché à renforcer la lutte contre la contrefaçon en adoptant la loi éponyme du 29 octobre 2007 (n° 2007 - 1544) qui transpose dans le code français de la propriété intellectuelle une directive européenne relative au respect des droits de propriété intellectuelle (2004/48/CE). Elle permet aux titulaires de droits, notamment en matière de dessins et modèles, de brevets, d'obtentions végétales, de marques, d'indications géographiques et de propriété littéraire et artistique, de solliciter du juge l'application de mesures provisoires et conservatoires plus étendues. Elle introduit également un droit à l'information pour le juge concernant des produits ou services contrefaits. L'apport majeur de ce dispositif est l'élargissement des éléments à prendre en compte pour la détermination d'une sanction financière plus dissuasive.

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

– la **saisie douanière** de la marchandise contrefaite quand la présence de contrefaçon ne fait aucun doute ;

– la **retenue douanière** de marchandises soupçonnées de constituer des contrefaçons. Cette procédure est fondée sur la demande déposée auprès de la douane par un titulaire de droits intellectuels. Les marchandises peuvent être bloquées pendant une durée de dix jours ouvrables ; elles sont effectivement saisies si la contrefaçon est attestée.

En 2007, environ un tiers des 15 357 constatations de contrefaçons a été précédé d'une mise en retenue des marchandises.

Une harmonisation sur le volet pénal de la législation est attendue, après l'adoption d'une directive européenne en préparation.

2.– 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 2007, les quantités totales de stupéfiants saisies par les services douaniers sont en retrait par rapport à celles de l'année 2006, passant de 60,4 tonnes à 49,7 tonnes. Selon la DGDDI, cette baisse consécutive depuis deux ans est essentiellement due à la diminution des quantités saisies d'héroïne (- 56 %), de résine de cannabis (- 33 %), de khat (- 24 %). Si le cannabis demeure la principale drogue interceptée sur le territoire français (34,7 tonnes), la cible

visée par le projet annuel de performance n'a pas été atteinte. Toutefois, l'année 2007 se caractérise par un niveau historique de saisies de cocaïne (+ 29%, plus de quatre tonnes) et de produits précurseurs chimiques de drogue, auquel il faut ajouter l'augmentation des quantités d'amphétamines saisies.

À la fin du 1^{er} semestre 2008, les prises effectuées dans le cadre de la lutte contre la drogue laissent apparaître une augmentation sensible des quantités de produits stupéfiants saisis (+ 64,2 %).

b) La lutte contre le trafic d'alcool et de cigarettes

Les constatations portant sur de l'alcool éthylique ou des boissons alcooliques de contrebande, après cinq années de baisse constante, sont reparties à la hausse en 2007 (1 567 constatations, soit + 30,6 %). Parallèlement, en volume, la quantité d'alcool saisie est en forte progression : 111 658 litres soit + 99 % par rapport à 2006. Mais il semblerait que cette activité frauduleuse connaisse en 2008 un certain ralentissement.

Traditionnellement lié à celui de l'alcool, le trafic de cigarettes tend à se singulariser. En 2007, 12 309 constatations ont été opérées par les douanes pour un total de 202,6 tonnes de tabac. Au total ces saisies équivalent à **49 millions d'euros**. Ce montant est supérieur à l'objectif fixé par le contrat pluriannuel de performance (47 millions d'euros).

En matière de tabacs, la lutte contre la revente illicite de cigarettes au détail⁽¹⁾ fait partie des priorités des contrôles douaniers. Le montant des droits fraudés en 2007 s'est élevé à 2,4 millions d'euros, pour 1 389 infractions. Cette progression de presque 50 % par rapport à 2006 s'explique par l'attention portée aux petits trafics de tabac manufacturé.

Le trafic de tabac manufacturé emprunte également la voie postale associée à une forte augmentation des ventes par Internet. Sur ce vecteur, 1 824 constatations ont été relevées contre 1 713 en 2006.

La loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 a réformé les articles L. 575 G et H du code général des Impôts pour faciliter la lutte contre la pratique des petites reventes illicites. Ainsi, la détention de plus de deux kilos de tabac manufacturé ou la circulation de plus de un kilo sans document d'accompagnement peut être sanctionnée. En 2007, 984 infractions relatives à ces articles ont été constatées (soit 8,5 tonnes de tabac manufacturé). Ces prises témoignent à la fois de l'effort de lutte contre ces trafics et de la volonté de préserver l'activité économique des débitants de tabac, notamment situés près des frontières.

(1) Principalement via la frontière andorrane, les aéroports franciliens et le port de Marseille.

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 10 000 euros.

En 2007, les services douaniers ont intercepté **80,3 millions d'euros** (- 39 %) et constaté 1 603 infractions (- 10%) sur le fondement du manquement à cette obligation.

d) Le trafic d'armes et de produits explosifs

Malgré une baisse du nombre de constatations, les saisies d'armes sont en augmentation (5 991 armes saisies en 2007 dont 2 127 armes à feu, en augmentation de 121 %).

B.- LA COOPÉRATION ET LE RENSEIGNEMENT: DES ATOUTS POUR CONTRE LA GRANDE FRAUDE

1.- Les actions de coopération avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes 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.

L'organisation de cette coopération s'est approfondie au cours de l'année 2007. Au niveau central, la coopération porte plus particulièrement sur les produits industriels et les réglementations alimentaires et vétérinaires. Au niveau local, elle prend la forme d'échanges d'information par émission de fiches et par l'organisation d'opérations communes de contrôle et de gestion des alertes.

En matière de sécurité alimentaire, l'appréciation du risque relève de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et de la DGCCRF. La douane s'assure que les produits alimentaires devant être soumis à un contrôle sanitaire le sont effectivement et doit s'opposer à l'importation de produits signalés comme présentant un danger tant pour le consommateur que pour l'environnement. La DGDDI peut donc participer activement à la gestion d'alertes ou de crises sanitaires (virus de l'influenza aviaire H5N1, fièvre aphteuse, etc.)⁽¹⁾.

(1) Les douaniers peuvent recevoir du préfet une habilitation pour des interventions de contrôle sanitaire relevant des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

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 le nouveau service des laboratoires (SCN).

b) La consolidation du service commun des laboratoires (SCL)

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et en application d'un arrêté du 14 mars 2006, **un service à compétence nationale des laboratoires (SCL)** ⁽¹⁾, 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 dix-huit laboratoires de chacune des deux directions. Outre l'unité de direction, le SCL compte de manière certaine, en 2008, 111,7 ETPT transférés par la DGDDI. Le nombre des autres ETPT, probablement en provenance de la DGCCRF, n'est pas connu. Toutefois le financement des dépenses de titre 2 ne paraît pas clair. En effet, le budget de fonctionnement du SCL, estimé à 5,7 millions d'euros et le budget d'investissement (1,2 million d'euros le matériel technique des laboratoires) sont supportés par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

L'organisation générale du SCL s'est structurée autour de nouvelles instances paritaires (CAP, CTPs) et des structures internes: le comité stratégique qui définit la politique générale et le conseil commun des laboratoires (instance consultative placée auprès des deux directeurs généraux). S'y ajoute un comité scientifique chargé de coordonner les orientations scientifiques.

Le SCL met en place progressivement une stratégie de spécialisation de ses activités scientifiques et techniques en réalisant des études de réingénierie des processus qui ont conduit à l'élaboration d'une nouvelle grille de compétence des laboratoires diffusée aux services opérationnels. Sur le plan opérationnel, la chaîne des « prélèvement-analyse » a été rationalisée notamment pour les analyses viticoles. Le laboratoire de Lille a doublé son activité dans le domaine du jouet.

Un contrat pluri-annuel de performance pour la période 2009-2011 entre le SCL et ses autorités de tutelle (qui sont aussi ses principaux donneurs d'ordre) est en cours de l'élaboration. Il vise à contractualiser le développement de ses activités en vue de la réalisation de prestations de service de qualité.

(1) *Le financement du SCL est assuré par le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économique et financière.*

c) La coordination des contrôles en matière vitivinicole

Depuis 2006, les orientations des contrôles de la filière vitivinicole sont également communes à la DGDDI et à la DGCCRF pour à la fois garantir la cohérence des actions et éviter des interventions successives chez un même opérateur.

Un nombre de contrôles coordonnés et conjoints est fixé dans les contrats pluriannuels de performance. Pour celui de 2006-2008, ils étaient 3 200 (ce qui n'exclut pas d'autres contrôles de la DGDDI par exemple relatif à la fiabilité des données du casier viticole informatisé (*cf. infra*)).

Les contrôles conjoints en 2007 ont été en forte progression, avec une opération exceptionnelle menée en Bourgogne en collaboration avec le Service national de la douane judiciaire (SNDJ) qui a permis le démantèlement d'un réseau. Les objectifs 2008 sont plus ambitieux.

2.- L'activité des services d'enquête et du service national de la douane judiciaire

Si la surveillance et le contrôle sont concrètement assurés par 300 brigades terrestres réparties sur l'ensemble du territoire national, le renseignement est assuré par une filière spécifique chargée de recueillir les renseignements et de piloter l'action opérationnelle de lutte anti-fraude.

Les services de renseignement et d'enquête sont organisés de manière pyramidale ; les services régionaux d'enquête (SRE) constituant l'échelon de droit commun alors que la Direction du renseignement et des enquêtes douanières (DED) est spécialisée dans les enquêtes de grande fraude, complexe et sensible et internationale.

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), l'affectation de soixante-dix nouveaux agents habilités en 2007 ayant porté ses effectifs à 200 personnes. Depuis sa création, le SNDJ a connu une augmentation rapide du nombre d'affaires confiées par les magistrats dans la mesure où les saisines⁽¹⁾ sont passées de 68 en 2002 à 576 en 2007. 64 saisines concernaient des commissions rogatoires internationales dont 42 % pour des affaires relatives aux contrefaçons de marque.

(1) 122 enquêtes en flagrance, 189 enquêtes préliminaires des magistrats du parquet et 265 commissions rogatoires.

En 2007, le SNJD a contribué au démantèlement d'un réseau de jeux clandestins en collaboration avec le GIR du Languedoc-Roussillon, à une interception d'embarcations « *go fast* » permettant la saisie de plus d'une tonne de cannabis en Méditerranée et le démantèlement d'un réseau de pilleurs d'épaves archéologiques.

3.– Les coopérations interministérielles

Des dispositifs structurés organisent la surveillance de l'espace national et européen. Les services de la DGDDI coopèrent avec la police aux frontières (PAF), notamment sur les points de passage frontière (PPF) terrestres et aériens ⁽¹⁾. De fait, les formules de collaboration avec les services répressifs sont diverses, tantôt visant l'échange d'information (les centres d'information policière et douanière – CCPD) tantôt prenant un aspect plus opérationnel : antenne Caraïbes à Fort de France de l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRGIS) et mise en place d'un détachement à St-Martin ⁽²⁾.

Sur les frontières maritimes, les services de la douane assurent, outre la mission classique de surveillance, de contrôle et de lutte anti-fraude, une mission de protection de l'espace marin, de lutte contre les pollutions maritimes et d'assistance des navires, dans le cadre du dispositif de l'action de l'État en mer (AEM) coordonné par le secrétariat général à la mer.

La DGDDI participe aux groupes de travail interministériel REACH ⁽³⁾ sous l'égide de la direction de la Prévention des risques du ministère de l'énergie, de l'écologie et du développement durable et de l'aménagement du territoire dont la première procédure ⁽⁴⁾ a été lancée en France en juin 2008.

4.– La coopération européenne et internationale est en constante extension

Bien qu'on n'en mesure sans doute pas suffisamment l'ampleur, l'activité de la douane est fortement orientée et guidée par les directives européennes et les dispositions adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Ainsi, pour respecter les positions adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité communes (PESC), la DGDDI a dû mettre en place en 2007 et 2008 des contrôles renforcés du respect des prohibitions et des embargos (Iran et Birmanie).

(1) Le contrôle du fret et des bagages dans les aéroports parisiens est assuré par des opérateurs privés alors que les contrôles des circulations ferroviaires de personnes et de biens dans le tunnel sous la manche sont entièrement assurés par la DGDDI.

(2) Par ailleurs la coopération se réalise également dans le domaine logistique (équipements, moyens informatiques, dont partage de fichier...).

(3) Règlement européen REACH : enregistrement, Evaluation et Autorisation des substances Chimiques, entré en vigueur le 1^{er} juin 2007 et nom du système informatique de l'Agence européenne des produits chimiques (AEPC) basé à Helsinki.

(4) Phase d'enregistrement des substances chimiques, qui sera suivie d'une phase d'évaluation, d'autorisation et de restriction.

Ses activités et leur organisation doivent s'adapter aux évolutions retenues. Ainsi, la restructuration européenne du cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (directive 2003/96 CE du Conseil du 27 octobre 2003) va modifier le régime fiscal du gaz naturel, la fiscalité applicable aux carburants d'aviation et le régime des exonérations de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Il en sera de même à partir d'août 2009 lorsque les réformes de l'organisation commune du marché (OCM) du vin et des signes de qualité de l'INAO ⁽¹⁾ entreront en application.

Le 1^{er} pilier européen a permis la définition des modalités de coopération douanière entre les douanes des Etats membres et la Commission en matière d'assistance et d'échange de renseignements. Le 3^{ème} pilier (relatifs aux secteurs non harmonisés tels les stupéfiants, aux sanctions et aux méthodes de travail) a introduit un renforcement de la coopération douanière (observations et poursuites transfrontalières, surveillance de livraisons, création temporaire d'équipes d'enquête mixtes, enquêtes européennes).

La coopération européenne maritime concerne en particulier la préservation et la gestion durable des ressources halieutiques européennes, la lutte contre l'immigration illicite maritime qui est coordonnée par l'Agence européenne aux frontières extérieures (Frontex) et la lutte contre les pollutions maritimes précédemment évoquée.

Les requêtes émises par la DGDDI auprès de l'Office européen de police (EUROPOL) dans le cadre d'enquêtes contre plusieurs formes de criminalité organisée (terrorisme, trafic de stupéfiants, immigration clandestine, blanchiment d'argent, etc.) sont en augmentation constante. En 2008, les communications ont également porté sur la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

Au niveau international, on évoquera simplement la participation institutionnelle de la DGDDI à l'Organisation mondiale des douanes.

C.– UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER

1.– Les missions interministérielles de service public de la Douane

(1) INAO = Institut national de l'origine et de la qualité

a) La lutte contre la pollution maritime

Depuis 1988, la douane française est le principal acteur de la lutte contre la pollution maritime par hydrocarbures. En 2007, l'action de ses aéronefs, les avions « Polmar » a permis d'observer **283 pollutions marines** (sur un total national de 352 en métropole et en outre-mer, tous produits confondus). Il semble que le comportement des capitaines de navires soit à l'origine de la baisse significative des rejets d'hydrocarbures, 32 cas de pollutions ayant été observés en 2007 contre 139 en 2004.

Il est à craindre toutefois que le développement du transport de substances nocives réglementées, tels les huiles végétales et certains produits chimiques, augmente les risques de leur rejet illicite.

La douane française participe activement aux opérations européennes de lutte contre les rejets illicites, la première étant *Super CEPCO* qui mobilisa en 2007 à la fois huit États et des moyens aériens et satellitaires. Un nouveau service d'alerte et de détection des pollutions maritimes par voie satellitaire a été ouvert par l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM).

Le rôle de l'expert « pollution maritime » des douanes a été consolidé depuis 2006. Cet expert a été 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 (7 expertises ont été demandées en 2007 dont 5 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 participe activement au dispositif interministériel de contrôle des produits de la pêche piloté par la direction des Pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'Agriculture et de la pêche auquel participe également la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ces contrôles sont réalisés sur des poissons à l'importation comme à l'exportation à terre comme en mer. En 2007, 1 339 contrôles ont été réalisés par les services douaniers dans les départements, parfois en collaboration avec la DGCCRF. En mer, 261 contrôles ont été enregistrés et 2 231 observations aériennes réalisés. La douane a également mené à terre en cours de transport 543 contrôles. Elle a ainsi relevé **87 infractions** en 2007.

En 2007, la DPMA a ouvert à la douane l'utilisation d'une application informatisée de traitement des inspections (SATI) qui permet la centralisation des données relatives à ces contrôles poissonniers. Les douaniers ont accès à ce système via Aladin.

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 des garde-côtes douaniers ont des compétences limitées. Néanmoins, **ils ont secouru ou assisté 90 personnes** durant l'année 2007 et ont consacré 163 heures à des opérations de recherche et de sauvetage.

Ils participent en outre chaque été aux campagnes de sécurité des loisirs nautiques : **1 720 contrôles ont ainsi été effectués** en 2007 et **163 infractions** ont été constatées à cette occasion.

c) La sécurité du territoire

La douane poursuit sa collaboration avec les services chargés de la sécurité publique d'une part par son implication dans le plan Vigipirate, d'autre part dans le cadre des groupes d'intervention régionaux (GIR). Dans la pratique, la recherche d'infractions de douane ou d'accises contribue efficacement à la lutte contre l'économie souterraine. Enfin, elle participe au comité interministériel sur l'immigration irrégulière avec les services de la Police aux frontières (PAF).

Elle assure la gestion de nombreux points de passage frontaliers (PPF) en métropole, 135 sur 181 auxquels il convient de rajouter 19 points de passage tenus dans les départements d'outre-mer. Les agents de la douane sont habilités sur ces passages à prononcer une décision écrite et motivée de non admission de personnes. En 2007, 1 180 refus d'admission ont été prononcés ⁽¹⁾.

(1) La douane a également interpellé en 2007 1 544 étrangers en situation irrégulière, ses contrôles permettant parfois de constater la présence de travail illégal ; La lutte contre le travail illégal fait partie de sa mission de lutte contre l'économie souterraine en concertation avec l'OCLTI (Office central de lutte contre le travail illégal) et de l'OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre).

La douane, par le biais de protocoles avec la direction centrale des Points de passage frontaliers (DCPAF), cherche à optimiser les conditions de garde de certains de ses PPF afin d'obtenir la fermeture de PPF inactifs ou leur transfert à la PAF. Dans la perspective de l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen, le 1^{er} novembre 2008, 22 points de passage frontaliers seront fermés.

Par ailleurs, la douane est impliquée dans le programme VISABIO (base de données nationale des demandeurs de visa), qui prévoit l'équipement des PPF en matériels de contrôle et de délivrance des visas biométriques. La dotation des points de passage aura lieu au cours du second semestre 2009.

Enfin, la douane participe et peut être mobilisée dans le cadre de plans d'alerte de lutte contre le terrorisme (Vigipirate, Biotox : menace biologique, etc.) et de plans d'urgence gouvernementaux (évacuation de personnes, pandémie grippale, etc.).

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

a) Un indicateur pour les grands trafics

L'indicateur 1.1 : *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon* a été conçu comme élément de mesure de l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons.

	2005	2006	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	ND	5 300	5 644	5 500	5 650	5 850
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande (unité : millions d'euros)	44,1	45,9	49	50	51,5	54,5
Montant des saisies de stupéfiants (unité : millions d'euros)	275,5	271,2	288	320	320	340
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	10 125	11 160	23 309	12 000	12 500	13 000
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (unité : millions d'articles)	3,7	4	4,6	5	5	5,5

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.

La composition des résultats par secteur de fraude montre que le narcotrafic occupe une part prépondérante dans ces résultats, suivi par les cigarettes et la contrefaçon.

Les cibles retenues pour 2011 (terme du prochain contrat pluri-annuel de performance 2009-2011) reflètent une dynamique de performance soutenue dans les principaux secteurs de la fraude.

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	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	68,2	69,2	73,6	73	74	75

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 (73,6 % en 2007) est en progression grâce à un allègement des tâches de gestion et une amélioration de la programmation des interventions. La modestie de la cible retenue s'expliquerait par la comptabilisation dans ce taux des activités de soutien y compris opérationnelles (entraînement au tir, formation professionnelle, 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.

	2006	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer (unité : heures)	5,4	5,7	6	6,3	7

L'indicateur rapporte le nombre pondéré de navires contrôlés au nombre d'heures passées en mer par unité.

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

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. En effet, les bâtiments contrôlés font l'objet d'un coefficient de pondération selon qu'il s'agit de navire de commerce ou de pêche ou de bateau de plaisance.

La DGDDI a procédé à **une mise à jour de l'application de suivi de l'activité de surveillance 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. Depuis fin 2006, 242 unités de métropole, fonctionnent sur le nouveau système. L'application a été déployée depuis le 1^{er} juillet 2007 dans les DOM (sauf Mayotte) et fonctionne depuis le 1^{er} janvier 2008 en Nouvelle Calédonie et en Polynésie Française.

Une expérimentation est en cours, en vue d'un déploiement prochain dans les unités maritimes.

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 alors qu'une nouvelle mise à jour de Mathieu est lancée.

c) Les valeurs des cibles des indicateurs de l'efficacité des contrôles douaniers ne sont pas convaincantes.

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 redressés par enquête.

	2005	2006	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Montant moyen des droits redressés par enquête (unité : euros)	29 880	42 420	87 212	30 000	50 000	60 000

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

Le montant moyen des droits redressés par enquête a fortement augmenté en raison de quelques redressements exceptionnels. En 2007, 35 contentieux ont été supérieurs à un million d'euros de droits ou taxes. Le précédent indicateur 4.1 présentait les montants des droits et taxes redressés par agent.

Les cibles de résultat pour 2008 et 2009 ont été fixées en tenant compte du développement *méthodologique* de l'analyse de risque et du ciblage, afin de centrer les contrôles sur les opérations et les opérateurs les plus sensibles en occasionnant le moins de perturbation possible pour les flux de commerce licite. Le choix de la cible traduit la qualité de la sélection des dossiers à fort enjeu et une amélioration de la maîtrise par les agents des réglementations douanières. Toutefois ces méthodes de sélection n'ont pas été présentées.

Le nouvel indicateur 4.2 : *Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation des risques* remplace l'indicateur des droits redressés par agent afin de donner une meilleure traduction stratégique de l'action des services de dédouanement. L'indicateur mesure le taux de constatations d'infractions dans le total des déclarations mises sous contrôle. Votre Rapporteur spécial a bien noté que cet indicateur mesure indirectement les perturbations dans le flux de marchandises et l'oriente vers la mesure de la facilitation des échanges et non de la sécurité. Il est toutefois fort surpris par la cible retenue (2/1000), dont le choix n'a pas été explicité.

**INDICATEUR 4.2 : MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES DOUANIERS,
À PARTIR D'UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DES RISQUES.**

	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 1 000 déclarations	ND	ND	2	> 2

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

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

**E.– 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 la 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).

- Les moyens de détection

La douane a établi un plan pluriannuel d'acquisition de **systèmes de détection individuelle** tels les densimètres (qui permettent le contrôle des parois des véhicules), les endoscopes et les analyseurs de stupéfiants et d'explosifs. Ces investissements 2009 sont inscrits dans l'action Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen pour un montant de 1,6 million d'euros.

- 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). Quatre camions scanners mobiles sont actuellement en service. Ils peuvent être déployés sur l'ensemble du territoire national. Bien que leurs conditions d'exploitation et leur maintenance soient relativement lourdes, les résultats obtenus grâce à ces engins mobiles sont très satisfaisants, notamment pour explorer des citernes ou détecter des caches à double paroi.

En effet, 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. Quatre 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. La DGDDI souhaite observer l'exploitation de ces engins pendant deux exercices avant d'envisager de nouvelles acquisitions.

- Le parc automobile

Le **parc automobile** a fait l'objet d'une modernisation partielle en 2006 avec l'acquisition de **117 véhicules et 157 motocyclettes**. La poursuite de la mise à niveau de ce parc automobile fait partie de la politique d'investissement soutenue envisagée à hauteur de 6,7 millions d'euros pour la période 2009-2011.

- L'équipement informatique et de transmission

En 2007, il était indiqué à votre Rapporteur spécial que le réseau « *Cristal Mobile* » permettait aux douaniers affectés aux activités de surveillance le transport de la voix et des données et que l'ensemble des 768 cartes micro-ordinateurs portables (GPRS) avait été remplacé en 2006-2007 par des cartes de nouvelle génération (EDGE) dont le déploiement avait augmenté de manière significative l'utilisation des ordinateurs portables en connexion « *Cristal Mobile* ».

Le parc en radio UHF (PMR) pour les communications de proximité s'élevait 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 depuis 2004 afin de remplacer un parc d'armes datant de 20 ans, dans le cadre d'un programme pluriannuel de formation et d'acquisition. En 2007, 0,88 million d'euros a financé l'acquisition d'armes et de munitions (dont 805 pistolets de service et 1062 gilets pare-balles).

Pour un montant légèrement moindre, les services douaniers se seront dotés en 2008 de fusils mitrailleurs tandis qu'en 2009, est prévue la poursuite du renouvellement des gilets pare-balles.

- b) Le renseignement*

La DGDDI aurait également modernisé ses services chargés du **renseignement** sur lesquels elle entretient naturellement une grande discrétion. 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 réorganisation structurelle étant considérée comme réalisée depuis juillet 2008.

- Le parc naval et aérien

La **flotte** est désormais organisée autour de 37 unités opérationnelles nautiques qui sont réparties autour des équipements, c'est-à-dire de :

- 2 patrouilleurs garde-côte de 43 mètres, capables de partir en mission de 6 jours, destinés à couvrir les zones de la Manche-Mer du Nord et de l'Atlantique où la navigation est la plus intense ;

- 19 vedettes garde-côte ;

– 16 vedettes de surveillance rapprochée.

La DGDDI prévoit pour les années 2009-2011 l'acquisition de :

– 4 vedettes de surveillance rapprochée pour la métropole ; la commande devant être lancée fin 2008 pour un montant total de 4 millions d'euros, 3,1 millions d'euros sont prévus à cet effet en 2009 ;

– 2 vedettes de surveillance rapprochée pour la Martinique, la commande devant être lancée fin 2008 pour un montant total de 1,290 million d'euros ;

– la remotorisation de 6 vedettes garde côtes, le coût total de l'opération étant estimé à 6 millions d'euros dont 3 engagés en 2009 ;

– le lancement de la construction de 2 vedettes garde côtes pour un coût prévisionnel de 6 millions d'euros, 0,3 devant être engagés en 2009.

5 hélicoptères Eurocopter EC nouvelle génération remplacent depuis septembre 2007 6 hélicoptères biturbines Écureuil. Les derniers règlements sont prévus en 2009 pour 1,752 million d'euros.

La **flotte aérienne** est également composée de 12 avions biturbine parmi lesquels les deux avions Polmar spécialisés dans la télédétection des pollutions marines. La DGDDI prévoit le renouvellement de cette flotte destinée à la surveillance maritime en engageant dès 2009 des études suivies d'un appel d'offres. La douane étudie les avantages et les contraintes d'une flotte polyvalente (multi missions), certaines surveillances exigeant des vols « lents ». Le projet d'acquisition est estimé à 38 millions d'euros, mais ne semble pas encore faire l'objet d'un calendrier précis.

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 (PAC), 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 2009

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	223 160 795	32 660 023	255 820 818
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	90 298 339	348 568 576	438 866 915
Total	313 459 134	381 228 599	694 687 733

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2009

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n°4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	223 160 795	33 308 023	256 468 818
Action n°5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	90 298 339	348 568 576	438 866 915
Total	313 459 134	381 876 599	695 335 733

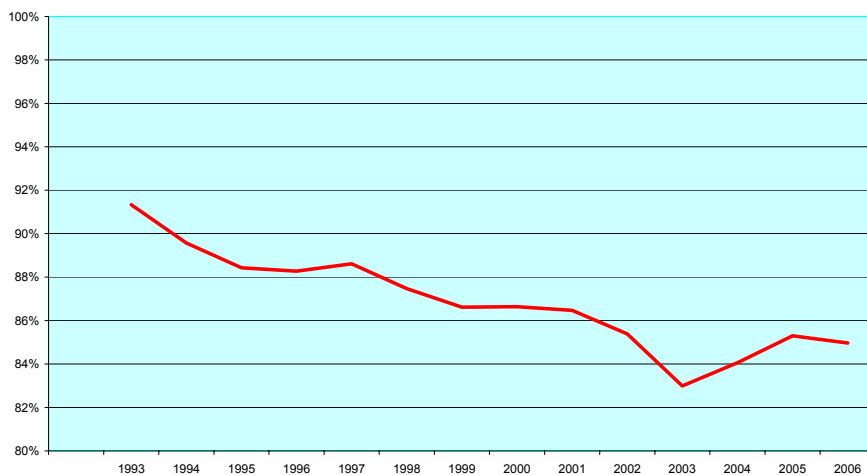
S'agissant de l'action n°4, les crédits de titre 2 représentent 87 % des dépenses pour 3 682 ETPT. En revanche, l'action n°5 est constituée à 80 % de crédits d'interventions, pour l'essentiel au bénéfice de la filière des débiteurs de tabac.

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 portant sur le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises a été engagé 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 :

– **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.

À la fin du premier semestre 2008, la MGE suivait l'activité de quarante groupes constitués de 200 sociétés françaises ou étrangères. Son objectif est de suivre 50 groupes fin 2008 dans tous les secteurs de l'économie. 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.

En proposant aux entreprises un diagnostic douanier, la MGE les aide à réduire leurs coûts de dédouanement. Elle travaille ainsi à la reconquête de la localisation du dédouanement en France en mettant en place des **procédures de domiciliation unique** (PDU). Actuellement 51 entreprises en bénéficient. La généralisation des télé-procédures Delt@ a constitué un levier important ⁽¹⁾.

Elle étudie également des allègements de contrôles, par exemple avec les grands opérateurs importateurs de produits industriels soumis à des normes, pour simplifier les formalités à l'importation d'échantillons destinés à la prospection commerciale ou à des tests de conformité.

La MGE offre également des services relatifs aux **renseignements tarifaires contraignants** (RTC) qui peuvent porter sur l'espèce, l'origine, la valorisation d'une marchandise. Sécurisant les opérations de dédouanement pendant une durée de 6 ans en matière « d'espèce tarifaire », cette offre rencontre un vif succès : les demandes via le portail « Prodouane » de RTC du premier semestre 2008 représentent le double de celles de l'année 2007.

Cette œuvre de reconquête du dédouanement se fait aussi par des interventions auprès d'entreprises qui envisagent de délocaliser leur dédouanement, en récupérant des trafics résiduels ou nouveaux (énergies renouvelables), et en « captant » le délestage de trafic des ports du Nord de l'Europe en raison de la hausse du coût du transport et de la saturation des entrepôts. Ces efforts portent également sur l'exportation. Selon l'administration, ils seraient contrés par la compétitivité insuffisante des ports français et les mouvements sociaux qui détournent le fret vers d'autres ports européens.

(1) Il est combiné à un référentiel opérateur Rosa qui permet de connaître tous les agréments accordés à une entreprise, à un module comptable Trigo qui permet le suivi du cautionnement et à un module destiné au ciblage des contrôles. En 2009, ROSA sera interfacé avec le référentiel européen EORI.

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), le nouveau statut d'**opérateur économique agréé** (OEA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'obtention de ce statut est assortie 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⁽¹⁾ de la chaîne logistique internationale et des exigences de la réglementation douanière**. À compter du 1^{er} juillet 2009, ce statut 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 sont éligibles aux certificats « simplifications douanières » et/ou « sécurité/sûreté ».

Toutefois, le statut d'OEA n'exonère pas son titulaire de transmettre la **déclaration sommaire d'entrée et de sortie**, mais il offre un certain nombre de facilités en matière déclarative ou de contrôles *sécuritaires*. Il offre également des avantages en termes de formalités et de contrôles douaniers.

Ce statut communautaire s'insère dans un cadre international (les normes SAFE) dans la perspective de faciliter les accords de reconnaissance mutuelle avec les États-Unis, la Chine et le Japon dans les deux prochaines années.

La Commission européenne s'est engagée depuis mai 2008 dans une action de *monitoring* reposant sur les 27 États membres afin de garantir l'application uniforme de la réglementation OEA. La gestion française des demandes d'octroi de statut et les conditions de réalisation des audits ont été contrôlées et jugées satisfaisantes.

La mise en place du statut d'OEA en France a été précédée d'un effort de communication auprès des opérateurs économiques, qui se prolonge pour sensibiliser les PME. Les entreprises doivent en effet améliorer la maîtrise de la chaîne logistique à l'exportation, ce qui peut induire des changements importants de management. La délivrance du certificat d'OEA est conditionnée à la réalisation d'un audit douanier⁽²⁾ approfondi dans les locaux de l'entreprise.

À fin juillet 2008, 1 085 demandes de statut d'OEA ont été enregistrées pour l'ensemble des États membres. La France se situe dans la moyenne européenne avec 50 demandes enregistrées et 3 certificats délivrés.

(1) Notamment au regard de la recrudescence du risque terroriste.

(2) Ces audits sont réalisés par les Services d'Audit régionaux (SRA) nouvellement créés au sein des directions régionales des douanes.

2.– L'adaptation des applications de dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par l'application DELT@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire. 2007 a été 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 progressif de l'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. Depuis le 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.

Au moment de la rédaction du présent document, votre Rapporteur spécial regrette de ne pas disposer de la réponse écrite à sa question portant sur le niveau actuel de déploiement de l'application Delt@ et sur la mise en œuvre de la dématérialisation des opérations de dédouanement et la simplification des déclarations.

Lors de son audition, le responsable du programme 302 lui a toutefois indiqué qu'effectivement l'application SOFI avait cessé de fonctionner au 1^{er} juillet 2008 et que 100 % des flux d'échanges de données transitent par Delt@ à l'exception :

- du module des flux de fret express (Delt@ X) en phase de test mais qui devrait être généralisé à compter de 2009 ;
- du module des flux occasionnels concernant de petites quantités.

Des études sont encore en cours pour améliorer et approfondir le croisement de données, en matière d'infocentre et d'archivage notamment.

Le volume de déclarations en douane réalisées via Delt@ en 2008, pour des raisons de modifications de modalités techniques de comptabilisation, n'est pas disponible. Une diminution de leur nombre avait cependant été observée dès 2007 lors de la mise en place de Delt@ (– 8,6 %). Toutefois, comme un plus grand

nombre d'articles peut être présenté par déclaration, la DGDDI prévoit une baisse de nombre de déclarations à laquelle il faut ajouter l'impact de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne. Cette diminution ne saurait être associée à une perte de trafic correspondante.

Le responsable du programme a par ailleurs indiqué à votre Rapporteur spécial que le budget prévisionnel (de 12 millions d'euros) du projet Delt@ était respecté. Pour 2009, le budget consacré DELT@ sera de 3,6 millions d'euros en dépenses d'investissement et de 4,45 millions d'euros en dépenses de fonctionnement, soit un total de **8 millions d'euros de crédits de paiements**.

La mise en œuvre de DELT@, ses revers de démarrage associés à une incertitude quant aux mutations du réseau, en relation avec la Revue générale des politiques publiques (RGPP), sont à l'origine d'une perturbation des agents qui affecte le climat social de la DGDDI.

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 et il rencontre depuis le début de l'année 2007 un franc succès : il héberge désormais plus de 200 000 comptes actifs d'utilisateurs de tous secteurs (viticulture, transport, pétroliers, opérateurs de commerce international, etc.).

Ce portail a inventé une gestion du dédouanement et de la relation entre l'administration des douanes et les entreprises reposant sur leur commune participation. Le service étant conçu sur le principe de la modularité, notamment dans la gestion des droits applicatifs⁽¹⁾, les entreprises peuvent opter pour un système, parmi trois, adapté à la fois à ses besoins et à son système d'information. La douane a la possibilité (par le biais du portail Aladin Intranet Douanier) de suivre les opérations en ligne faites par les opérateurs et de réagir à leurs démarches.

Actuellement, dix-neuf télé-services et télé-procédures sont offerts aux entreprises et si la DGDDI gère les accès aux guichets DTI et DTI +, la mise en place du statut d'Opérateur économique agréé (OEA) grâce à l'ouverture de DELT@ et à la télé-procédure informatisée remplaçant le casier viticole également en 2007, a permis le décuplement du nombre de ses utilisateurs depuis le 1^{er} janvier 2007 avec 174 000 comptes utilisateurs ouverts.

Les télé-procédures « Fiche de compte viticole » et DELT@ représentent neuf utilisateurs sur dix, le solde correspondant essentiellement à des télédéclarants EDDI⁽²⁾ et TRIGO⁽¹⁾.

(1) La mise en place du statut d'Opérateur ProDou@ne permet à des entreprises de gérer elles-mêmes les habilitations de leurs collaborateurs sans intervention de la douane (3 000 entreprises ont opté pour ce mode de gestion décentralisée).

(2) États déclarants dématérialisés sur Internet : accès aux états comptables.

Le portail ProDou@ne a pour vocation d'accueillir l'ensemble des procédures dématérialisées de douane afin d'aboutir rapidement à un « guichet unique ». Le guichet EDI (Echange des données informatisées a permis la dématérialisation de plus de 95 % des déclarations des opérateurs internationaux utilisant les télé-procédures de dédouanement Delt@ D et C.

Votre Rapporteur spécial n'a malheureusement pas disposé d'une actualisation de ces informations.

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 Matthaëus, « 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 et en évitant l'apparition de distorsions de concurrence et le développement de nouveaux types de fraude préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur.

L'objectif ultime est de basculer vers un système de « guichet unique » (ou *e-customs*) douanier européen fin 2012 ou début 2013.

a) Après « Douane 2007 », la douane française s'engage dans le nouveau programme « Douane 2013 »

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 pris fin le 31 décembre 2007.

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 déploie sur une période de six années, conformément à la durée des perspectives financières 2007-2013.

Une forte augmentation du budget communautaire a été prévue afin d'assurer le financement de nouveaux systèmes informatiques transeuropéens (TARIC ⁽²⁾ et NSTI ⁽³⁾). L'enveloppe financière pour l'exécution du programme, pour la période du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2013, est établie à

(1) *Gestion globale des garanties des opérateurs : suivi du niveau d'engagement de crédits pour la réalisation des formalités déclaratives.*

(2) *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.*

(3) *Nouveau système de transit informatisé.*

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 connaître le montant la contribution de la DGDDI et le détail des développements informatiques.

Dans le cadre de l'ex-programme « Douane 2007 », la DGDDI a participé activement aux groupes de travail communautaires. Elle a également pris part à des échanges de fonctionnaires et à des visites de travail qui ont permis un échange de bonnes pratiques et des actions de comparaison (*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.

b) « Douane 2013 » met l'accent sur l'amélioration des systèmes d'information communautaires

Le programme « Douane 2013 » veut contribuer à la compétitivité des entreprises de l'Union européenne, à la fois sur le marché intérieur et sur le marché mondial en poursuivant la démarche d'intégration des pratiques douanières.

Trois objectifs l'animent :

– s'assurer que les activités des douanes répondent aux besoins du marché intérieur européen, y compris la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et l'assouplissement des échanges ;

– renforcer la sécurité et la sûreté dans la Communauté et aux frontières extérieures ;

– protéger les intérêts financiers de la Communauté et des États membres en renforçant la lutte contre la fraude.

Au niveau opérationnel ce programme vise à faciliter :

– la compétitivité des entreprises par des méthodes modernes de travail et un environnement électronique ;

– des progrès dans les domaines de l'audit *a posteriori*, de l'analyse de risques et de la simplification des procédures pour les opérateurs économiques agréés (OEA) ;

– l'amélioration des systèmes douaniers informatiques transeuropéens (TARIC et NSTI, par exemple) ;

– et parallèlement, l'élaboration de formations accessibles à toutes les administrations douanières.

Le programme « Douane 2013 » permet la mise en œuvre du **code des douanes modernisé** et de la **douane électronique**. Le code des douanes modernisé suppose que le dédouanement électronique est la règle et incorpore des réformes structurantes (les échanges d'informations électroniques, le dédouanement centralisé, le guichet unique, etc.) tout en intégrant une démarche sûreté/sécurité. Votre Rapporteur spécial précise que si le code des douanes communautaire modernisé a été publié, **il n'entrera en vigueur que lorsque les dispositions d'application seront adoptées, ce qui est prévu au plus tôt le 24 juin 2009 et au plus tard en juin 2013.**

La DGDDI participe aux nombreux groupes de travail sur les dispositions d'application du code de douanes modernisé et sur la douane électronique. Fin 2008, la DGDDI doit organiser, dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, un séminaire sur la lutte contre les contrefaçons, l'un des sujets prioritaires de la Présidence de notre pays dans le domaine douanier.

Au niveau international, un séminaire organisé sous l'égide de la présidence française de l'Union européenne (PFUE⁽¹⁾) en avril 2008 a décidé la mise en place d'un Centre de coordination de lutte Anti Drogue Méditerranée (CECLAD-M)⁽²⁾. Implanté au sein de la base maritime de Toulon, ce centre devrait fonctionner dès la fin de l'année 2008. Après les centres de la Martinique pour les Caraïbes et du Portugal pour l'Atlantique, la création du Ceclad-M constitue un nouvel exemple de mutualisation des moyens européens et de collaboration de services, notamment police, gendarmerie, douanes et marines nationales.

Les outils de formation en ligne ont été plus particulièrement développés dans le programme « Douane 2013 ».

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 repose 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.**

La DGDDI a anticipé ce plan de marche puisque le déploiement national est intervenu en 2008 via le télé-service GAMMA (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises).

(1) Y participaient les ministres de l'Intérieur de France, d'Algérie, de Libye, du Maroc, de Mauritanie, de Tunisie, d'Espagne, d'Italie, de Malte et du Portugal.

(2) La création du CeCLAD-M a été inspirée par le MAOC-N (Maritime Analysis and Operations Center Narcotic) basé à Lisbonne.

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 révision de certaines dispositions du code général des impôts et du code des douanes.**

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	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (unité : minutes/secondes)	11mn 30s	9mn 54s	8mn 40s	9 mn	8 mn	7 mn

Seul est mesuré le délai d'immobilisation imputable à l'action des services de la DGDDI.

Cet indicateur affiche un résultat de 8 minutes 40 secondes en 2007 pour une cible 2011 fixée à 7 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.

Par ailleurs les taux de contrôle de marchandises se situent dans la moyenne européenne, soit 2 % sur les déclarations à l'importation et 0,5 % à l'exportation. L'amélioration des conditions d'accomplissement des formalités douanières permet de fluidifier les trafics licites, tout en s'efforçant par une analyse de risque de repérer les envois irréguliers ou douteux.

Le 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 œuvre des plans d'action visant à l'homogénéisation là où des écarts significatifs à la moyenne étaient constatés.

L'extension de l'offre de téléservices (poursuite du déploiement de l'outil de dédouanement DELT@), comme la personnalisation des procédures de dédouanement ⁽¹⁾ a une incidence certaine sur cet indicateur. La mise en place du système du « guichet unique » douanier européen d'ici 2012/2013, avec la transmission anticipée des données, devrait permettre d'atteindre la cible retenue.

Indicateur 5.1 : Taux de satisfaction des usagers.

	2006	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	Cible 2011
Taux de satisfaction des usagers (en % opéré à partir de sondages sur échantillon représentatif d'usagers)	88,3	90	≥90	≥90	≥90

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 2007 à 90 % est nettement au-dessus de la cible initiale (70 %). La valeur cible pour 2011 correspond à un objectif de maintien de niveau de qualité atteint au cours des exercices précédents.

b) Quelques indicateurs supplémentaires seraient bien utiles

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. La faiblesse des résultats à l'ex indicateur *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, dans le précédent programme dont relevait la DGDDI (199 *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* de la mission *Développement et régulation économiques*) constitue aussi une raison pour conserver cet indicateur quelques années afin d'en observer l'évolution.

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) Procédures de dédouanement personnalisées dans le cadre de la Mission grandes entreprises (MGE), la Mission PME, l'action des pôles d'action économique (PAE), le développement des opérateurs économiques agréés (OEA).

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'ils 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.

Depuis leur démarrage les PAE sont fortement impliquées dans des actions de communication afin de promouvoir auprès des PME l'application Delt@

b) Le service régional d'audit sera généralisé fin 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 en 2007, 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. Toutes les directions régionales seront alors dotées de ces services régionaux d'audit.

Bien que la création récente des PAE et des SRA ne permette pas d'en dresser un bilan complet, il est prévu dès 2009 de renforcer l'action de conseil et de partenariats des PAE en direction des entreprises.

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 2007, 248 354 déclarations vitivinicoles ⁽¹⁾ ont été effectuées.

(1) Dont 155 000 au titre de la récolte.

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 viti-vinicole** a été mis en place 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 viti-vinicole, par la création de « centres de viticulture ». Ce pôle est organisé autour des anciens services de viticulture, renforcés par les services d'assiette des contributions indirectes (SACI) et des recettes locales implantées en zones rurales. 58 centres de viticulture de la DGDDI sont répartis dans les régions à forte implantation viticole.

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'entrepôt 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.

Les entrepositaires agréés ne peuvent produire ou transformer des produits ou des biens soumis à accises que dans des entrepôts suspensifs de droits d'accises déclarés auprès de la DGDDI. Ces produits soumis à accises ne peuvent circuler sans des documents d'accompagnement dont le nombre a atteint les 9 millions en 2007. À compter de 2010, ces documents devraient être dématérialisés au moyen de l'application GAMMA.

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 *Prodou@ne*.

b) 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. Dans le cadre d'un arrêté du 2 août 2004 du ministre de l'agriculture, base principale de cette réglementation, l'indemnisation 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.

3.— Le contrat d'avenir en faveur des buralistes

Le soutien aux débiteurs de tabac représente près de 78 % 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. En outre, la lutte contre le tabagisme, qui demeure un élément prioritaire de la politique de santé publique, se traduisant par l'interdiction de fumer dans les lieux publics à compter du 1^{er} février 2007, puis dans les cafés, bars, restaurants depuis le 1^{er} janvier 2008, a accentué la baisse leur chiffre d'affaires en éloignant les consommateurs fumeurs.

À la fin du premier semestre 2008, la baisse du nombre de débits de tabac en France se confirme : 29 271 contre 29 616 en 2007.

a) Le « contrat d'avenir » 2008-2011 en faveur des débiteurs de tabac

Un contrat d'avenir pour la période 2008-2011 a été signé le 21 décembre 2006 avec la Confédération nationale des buralistes de France. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il a succédé 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. Il maintient la remise additionnelle jusqu'au 31 décembre 2008 ainsi que la remise compensatoire, en étendant le bénéfice aux départements non plus seulement frontaliers, mais « en difficulté »⁽¹⁾. La remise nette est, quant à elle, majorée d'un point à partir du 1^{er} janvier 2008. L'indemnité de fin d'activité⁽²⁾ a été étendue aux petits débits de zones rurales⁽³⁾ 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.

Ce second contrat d'avenir prévoit également une hausse de la rémunération des buralistes d'un point sur les cigares et cigarillos et, pour les autres produits du tabac, une progression d'un demi point sur toute la durée du contrat, soit 0,125 point par an. À partir du 1^{er} janvier 2009, la remise nette sur les cigarettes et le tabac fine coupe passera de 6,125 % à 6,250 %, mais elle ne changera pas pour les cigares.

À travers ce contrat d'avenir, l'État s'est également engagé à diffuser de nouveaux services publics nationaux et territoriaux par le biais d'un canal de paiement dématérialisé (projet « point de vente agréé » – PVA) à travers le réseau des buralistes. Ce projet permettrait le règlement du timbre-amende dématérialisé suite à un contrôle de vitesse par radar automatisé et du timbre fiscal propre au passeport biométrique.

Notre Rapporteur spécial souhaiterait voir ce projet évoqué de longue date, enfin se concrétiser. À l'issue de concertation avec les buralistes (demandeurs) 6 000 débits de tabac seraient raccordés à l'automne 2008 et 10 000 fin 2009.

(1) Il s'agit de tous les départements où le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés de l'année précédente a connu une baisse d'au moins 5 % par rapport à 2002. Au 1^{er} janvier 2008 les départements en difficulté sont les Ardennes, l'Ariège, l'Aude, la Haute Garonne, le Gers, les Landes, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

(2) En 2007, 110 indemnités de fin d'activité ont été allouées aux débiteurs de tabac pour un montant global de 6,4 millions d'euros. Le gérant d'un débit de tabac acceptant cette indemnité de fin d'activité doit démissionner sans présenter de successeur. Sur les six premiers mois de l'année 2008, 49 indemnités ont été versées pour un montant global de 3,1 millions d'euros.

(3) En 2007, l'indemnité de fin d'activité en faveur du dernier débiteur de tabac d'une commune de moins de 1 500 habitants a été versée pour cinq fermetures (pour un total de 39 048 euros). Pour le premier semestre 2008, 17 indemnités de ce type ont été allouées pour un montant global de 101 504 euros.

b) Un soutien financier significatif de l'État aux débiteurs de tabac

L'ensemble des crédits mobilisés pour le contrat d'avenir représentera environ **320,5 millions d'euros** en 2009, portés dans l'action n°5. Ils se décomposent de la façon suivante :

– le dispositif de soutien financier proprement dit (20,5 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 (74,5 millions d'euros) ;

– les subventions visant à la sécurisation des débiteurs de tabac (11 millions d'euros)⁽¹⁾;

– enfin, les aides prévues par le contrat d'avenir 2008-2011 en faveur des buralistes (161,8 millions d'euros).

*
* *

(1) En 2007, environ 3 500 subventions ont été accordées pour un montant de 12 millions d'euros et pour le premier semestre 2008, 1 514 subventions pour un montant de 6 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, et de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, sur les crédits des missions Régimes sociaux et de retraite et Gestion des finances publiques et des ressources humaines lors de la commission élargie (voir compte rendu de la réunion du 7 novembre 2008⁽¹⁾), votre commission des Finances **adopte** les crédits de ces missions, conformément à l'avis favorable de MM. Georges Tron, Yves Deniaud, en dépit de l'avis défavorable de MM. Thierry Carcenac, Pierre-Alain Muet, Patrick Lemasle, Michel Vergnier, vos Rapporteurs spéciaux.*

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/

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 :

– 12 février 2008 : M. Jean Bassères, ex-responsable du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, nommé chef du service de l'Inspection générale des finances le 24 janvier 2008.

– 20 mai 2008 : M. Philippe Parini, directeur général des Finances publiques et nouveau responsable de programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

– 27 mai 2008 : MM. Philippe Parini, Jean-Marc Fenet et Jean-Louis Gautier, respectivement directeur général, adjoint au directeur adjoint et sous directeur du contrôle fiscal de la direction générale des Finances publiques (évasion fiscale internationale).

– 24 juin 2008 : M. Vincent Drezet, secrétaire national du Syndicat national unifié des impôts (SNUI), (la fraude fiscale).

– 23 juillet 2008 : M. Dominique Lamiot, secrétaire général des ministères de l'Économie et du Budget (qui était, avant la création de la direction générale des Finances publiques, le directeur général de la direction générale de la Comptabilité publique).

– 23 juillet 2008 : MM. Jean-Marc Fenet et Philippe Rambal, directeurs adjoints à la DGFIP et M. Alain Leloué, chargé de mission auprès de la directrice du programme (programme Copernic).

II. – Facilitation et sécurisation des échanges :

– 1^{er} octobre 2008 : M. Jérôme Fournel, directeur général des Douanes et des droits indirects, responsable du programme *Facilitation et sécurisation des échanges*, et M. Christian Leblanc, chargé de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services à la sous-direction A ressources humaines, relations sociales et animation des services de la direction générale des Douanes et des droits indirects.

ANNEXE 2 : DONNÉES SUR LE CONTRÔLE FISCAL

Le rapport annuel de performances pour l'année 2007 de la direction générale des impôts (DGI) développe les statistiques du contrôle fiscal suivantes:

	2005	2006	2007
Contrôles fiscaux externes	52 226	52 429	52 292
Vérifications de comptabilité	47 267	47 851	47 784
<i>Dont vérification générales</i>	<i>39 489</i>	<i>40 190</i>	<i>40 098</i>
Examen de situation fiscale personnelle ESFP	4 959	4 578	4 508
Total des droits nets rappelés sur les contrôles fiscaux externes	6 856	6 904	7 025
Droits nets rappelés sur vérifications de comptabilité	6 332	6 420	6 579
Droits nets rappelés sur ESFP	524	484	446
Total des pénalités sur les contrôles fiscaux externes	2 947	3 040	3 493
Pénalités sur vérifications de comptabilité	2 690	2 764	3 264
Pénalités sur ESFP	257	276	229
Total droits nets rappelés et pénalités sur contrôles fiscaux externes en M€	9 803	9 944	10 518

On constate une régularité du nombre des contrôles fiscaux externes, qu'ils concernent les vérifications de comptabilité ou les contrôles fiscaux de particuliers.

Les statistiques produites par la DGI indiquent également que le nombre de contrôle sur la base de droits d'enquête selon les articles L.80 F à L.80 J du Livre des procédures fiscales s'établit annuellement à environ 3 500. Le droit d'enquête concerne exclusivement les manquements aux règles de facturation des assujettis à la TVA.

Chaque année le ministère du budget transmet plus de 1 000 dossiers de propositions de poursuites pénales. La Commission des infractions fiscales (CIF) donne un avis conforme dans plus de 85 % des cas.

Par contre, le nombre de contrôle de bureau (sur pièces de dossiers), qui permet de récupérer plus de 5 milliards d'euros annuellement (5,9 milliards en 2007), n'est pas indiqué. 28 % des droits rappelés concernent l'imposition des droits d'enregistrement (plus-values immobilières).

Il faut toutefois rappeler que le calcul des droits rappelés et des pénalités afférentes ne signifie pas nécessairement leur recouvrement.