



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 27

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

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

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Rapporteur spécial : M. CAMILLE DE ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I.– LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	11
I.– APRÈS LA FUSION UN NOUVEAU VIRAGE À BIEN NÉGOCIER	11
<i>a) Une fusion accompagnée d'un important mouvement de réduction des effectifs</i>	12
<i>b) Une méthode à effets escomptés rapides : la démarche Quick Win dans l'attente de l'élaboration d'une stratégie pour accompagner la réduction d'effectifs</i>	12
<i>c) Une anxiété diffuse dans les services</i>	15
<i>d) Tensions budgétaires pour la fin de l'exercice 2012 sur le titre 2 et le hors titre 2</i>	17
II.– DES MOYENS EN PERSONNEL ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL SOUS SURVEILLANCE...	18
A.– LA COMPRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS SE PROLONGE	19
<i>a) Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 1,85 % en 2013 et le taux de non remplacement des départs à la retraite atteint 67,4 %</i>	19
<i>b) L'objectif n° 9 : Une évolution de la productivité globale plus exigeante que l'amélioration des taux d'intervention</i>	21
B.– UNE DEMANDE DE CRÉDITS DE TITRE 2 DE RIGUEUR	22
<i>a) Vers une maîtrise plus poussée des entrées et des sorties</i>	22
<i>b) Les crédits de personnel pour 2013 : après des années de réduction d'effectifs, la masse salariale commence à bouger moyennant une stricte politique de rémunération</i>	23
<i>c) Les éléments de la rémunération d'activité 2013 : les GVT positif et négatif se rapprochent et les mesures indemnitaires sont fortement contractées</i>	23
C.– QUESTIONS DE PRIMES	25
<i>a) Un toilettage dans les primes de la DGFIP serait à réaliser</i>	25
<i>b) La fin des primes de fusion et de retour aux agents</i>	26
<i>c) La DGFIP à l'écart du champ de la prime de fonctions et de résultats (PFR)</i>	26
<i>d) L'intéressement collectif</i>	27
D.– SIRHIUS : UN PROJET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI PROGRESSE TOUJOURS LENTEMENT	27
III.– UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE NON COMMUNIQUÉE	29
1.– Le Rapporteur spécial plaide pour la mise en place d'une action relative à la politique publique de lutte contre la fraude fiscale	29
2.– Les indicateurs du PAP 2013 relatifs à la lutte contre la fraude fiscale déçoivent mais la DGFIP se dote de nouveaux indicateurs internes	33

IV.– UN EFFORT VIGOUREUX SUR LA DEMANDE DE CRÉDITS HORS TITRE 2.	37
A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ	39
1.– La performance de la filière fiscalité vise la stabilisation des résultats. (Objectifs n° 1 et n° 2).....	40
2.– Action 1 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i>	42
3.– Action 2 : <i>Fiscalité des PME</i>	43
a) <i>Des effectifs sérieusement minorés</i>	43
b) <i>Les principales dépenses de fonctionnement restent informatiques</i>	45
4.– Action 3 : <i>Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i>	46
a) <i>La Fiscalité des particuliers s'enrichit d'agents des fonctions foncières</i>	46
b) <i>Des dépenses propres faiblement identifiées à l'exception des dépenses d'affranchissement</i>	48
5.– Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises : des travaux à suivre	48
B.– LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE GÈRE LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ET ASSURE LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE DE L'ÉTAT	51
1.– Les objectifs de la filière gestion publique	52
a) <i>Objectif n° 4 : Assurer la qualité comptable : des indices complexes mais sans doute plus exigeants</i>	52
b) <i>Objectif n° 5 : Les délais de paiement des dépenses de l'État et du secteur local par les comptables publics</i>	53
c) <i>Objectif n° 6 : La qualité du service rendu au secteur public local : une ambition qui s'affiche et dispose de marges de progrès.</i>	53
d) <i>Objectif n° 8 : Mettre en œuvre la politique immobilière de l'État : malaise devant l'indicateur.</i>	54
2.– Action 5 : <i>Gestion financière de l'État hors fiscalité – Le succès de la certification des comptes 2013 et la réduction des effectifs sont liés</i>	55
3.– Action 7 : <i>Gestion financière du secteur public local : « cadencer la dématérialisation des échanges »</i>	59
a) <i>L'accélération de la dématérialisation du partenariat</i>	59
b) <i>Une évaluation des ETPT et des besoins de crédits ajustée</i>	60
4.– Action 8 : <i>La Gestion des fonds déposés</i>	61
C.– L'ACTION 6 : UNE ACTION DISCRÈTEMENT ÉPARGNÉE EN VUE DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RETRAITES DE L'ÉTAT	62
a) <i>Un indicateur unique appelé à être satisfait en 2015 grâce aux comptes individuels de retraite mais des résultats de maîtrise des coûts de gestion incertains</i>	62
b) <i>Une réduction limitée des crédits contredite par la pratique de dégel de crédits</i>	63
D.– L'ACTION SOUTIEN SUPPORTE UN MAXIMUM DE DÉPENSES	65
a) <i>Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation</i>	65
b) <i>Dotée d'un effectif encore soutenu la sous-action Soutien Copernic se finance par reports de crédits</i>	66

c) <i>La demande de crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic est diminuée d'environ 10 %</i>	67
d) <i>La fin des investissements immobiliers liés à la mise en place de la DGFiP permet une réduction des besoins de crédits de titre 5 de la sous-action Soutien autre que Copernic</i> ...	69
CHAPITRE II.– LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	71
I.– LES PRÉOCCUPATIONS DES ACTEURS DU PROGRAMME 302 FIN 2012	72
1.– <i>Nouvelles tensions sur le bouclage budgétaire 2012 de la douane</i>	72
a) <i>Un titre 2 de nouveau « tendu »</i>	72
b) <i>Les autres titres de dépenses</i>	72
2.– <i>Différentes manières de poursuivre la réduction des effectifs</i>	73
a) <i>La douane fait l'annonce d'un réseau compatible avec son budget triennal 2013-2015</i>	73
b) <i>Les réductions d'effectif au fil de l'eau ne riment pas avec les gains de productivité</i>	74
c) <i>Les réductions d'effectif 2013 se cherchent une rationalité</i>	74
d) <i>Que va-t-il rester de la douane et des douaniers ?</i>	75
II.– UN BUDGET RESPECTUEUX DU « ZÉRO VALEUR » MALGRÉ DES CHARGES DE PERSONNEL EN AUGMENTATION	76
A.– <i>DES CRÉDITS HORS TITRE 2 RÉDUITS MAIS DONT LA DESTINATION EST RASSURANTE</i> ..	78
a) <i>Des crédits de fonctionnement limités malgré les moyens liés à la taxe poids lourds</i>	78
b) <i>Des crédits d'investissement fermes</i>	79
c) <i>La DGDDI estime que ses investissements immobiliers sont contrariés</i>	80
B.– <i>LES RESSOURCES DU TITRE 2 SONT ENCORE ASCENDANTES ALORS QUE LES RESSOURCES HUMAINES S'AMENUISENT</i>	82
1.– <i>La justification au premier euro des dépenses de personnel</i>	82
a) <i>Des charges de personnel à la hausse : les rémunérations d'activité sont difficilement contenues alors que les contributions sociales gonflent.</i>	82
b) <i>L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale</i>	84
2.– <i>La politique des ressources humaines</i>	87
a) <i>Quelques mots sur la rémunération au mérite</i>	87
b) <i>Les chantiers de la gestion des ressources humaines de la DGDDI</i>	87
III.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	89
A.– <i>UNE REPRISE RASSURANTE DES INVESTISSEMENTS DE ÉQUIPEMENTS DE SURVEILLANCE MAIS LA TLP N'EST PAS UNE BONNE NOUVELLE EN TERMES D'EFFECTIFS</i>	90
a) <i>Les moyens humains de la surveillance</i>	91
b) <i>Des charges de fonctionnement dominées par les besoins des missions opérationnelles.</i>	91
c) <i>Des crédits d'investissement vigoureux</i>	92

B.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES SOUFFRENT	96
<i>a) Les ambitions en matière de lutte contre les stupéfiants, les cigarettes et le tabac de contrebande sont modestes et assurées d'être satisfaites</i>	97
<i>b) La lutte contre la contrefaçon et la protection du consommateur est en berne.....</i>	98
<i>c) La mesure de la présence des agents en mer est appelée à évoluer.....</i>	99
IV.– LES PROGRÈS DES ÉCHANGES DÉMATÉRIALISÉS ENTRE LA DGDDI, LES OPÉRATEURS ET LES ENTREPRISES AU SERVICE DE LA FACILITATION DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	101
A.– DES EFFECTIFS ET DES RESSOURCES EN DIMINUTION	102
B.– LES EFFORTS DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS SONT PERCEPTIBLES	102
1.– La DGDDI continue d'améliorer son rang dans le classement mondial des activités de dédouanement	102
<i>a) La mission Grandes entreprises (MGE)</i>	104
<i>b) Les Pôles d'action économique se préoccupent des PME et PMI.....</i>	104
<i>c) La déclaration à vocation sécuritaire est devenue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2011 et le nombre d'OEA continue à se développer dans l'Union européenne.....</i>	105
2.– Les projets communautaires @-Customs orientent les applications de Delt@.....	107
<i>a) Les projets de @-Customs désormais reportés à fin 2020 continuent à se développer</i>	107
<i>b) L'application de dédouanement en ligne DELT@ de la DGDDI respecte les échéances du programme @-Customs.....</i>	109
3.– Les efforts de dédouanement commencent à porter sur la dématérialisation des documents d'accompagnement et la mise en place d'un guichet unique national (GUN).....	110
V.– LA DGDDI ENTREPREND DE VALORISER SES MISSIONS FISCALES	113
1.– Une action remodelée dans ses composantes mais peu dans son enveloppe budgétaire	113
<i>a) Des moyens humains comptés et des ressources limitées.....</i>	114
<i>b) Pas d'information sur la mise en place de la TPL à la DGDDI.....</i>	115
2.– La dématérialisation progressive des filières économiques	115
<i>a) Le CVI en passe de devenir le guichet unique des viticulteurs.....</i>	115
<i>b) La liaison EMCS / GAMM@/DELT@ permet un contrôle communautaire dématérialisé des produits soumis à accises.....</i>	116
<i>c) Les mesures de soutien aux débiteurs de tabac se réduisent, comme prévu.....</i>	117
<i>d) Le dispositif de secours financier : une dépense d'intervention en extinction progressive....</i>	119
3.– La valorisation d'une recherche d'efficacité globale fédérant les activités de la DGDDI	119
<i>a) Un indicateur d'efficacité : la maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes.....</i>	120
<i>b) Les exigences s'élèvent en matière d'efficacité des contrôles douaniers ciblés.....</i>	120

<i>c) La performance s'intéresse au contrôle fiscal douanier par l'observation du Montant des droits et taxes redressés.</i>	121
EXAMEN EN COMMISSION.....	123
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	125

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, 90 % des réponses relatives au programme 156 étaient parvenues au Rapporteur spécial contre 69 % pour le programme 302.

INTRODUCTION

Les programmes Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local (156) et Facilitation et sécurisation des échanges (302) de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines font partie des programmes non prioritaires du Gouvernement. Cela signifie qu'ils doivent fournir un effort en termes d'effectifs afin de contribuer à la stabilisation du nombre des agents de l'État et participer à la stabilisation en valeur de ses dépenses.

Les PAP 2013 de la direction générale des Finances publiques (programme 156) et de la direction générale des Douanes et des droits indirects (programme 302) sont en adéquation avec les orientations gouvernementales sur le plan de la masse salariale comme sur le plan budgétaire.

Le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local poursuit l'effort précédemment engagé de réduction de ses effectifs. Toutefois, la question de la gestion de cette diminution reste entière, car les sources de gains de productivité sont encore à identifier et la stratégie de modernisation est encore à élaborer.

La demande de crédits du programme 156 pour 2013 s'élève à 8,554 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,517 milliards en crédits de paiement (CP). Le montant global des AE augmente de 1,47 % par rapport à 2012 et de 1,25 % en ce qui concerne les crédits de paiement. En euros constants cette demande de crédits diminue, respectant ainsi le principe du zéro valeur. Néanmoins, malgré les efforts continus de réduction d'effectifs, les charges de personnel augmentent de 2,8 % ; cette hausse étant essentiellement imputable à la couverture des cotisations sociales.

La demande de crédits pour les dépenses hors titre 2 enregistre une diminution de 7,45 % en AE et de 8,96 % en CP. Dans cette catégorie, la réduction budgétaire est un peu artificielle. Les opérations immobilières liées à la mise en place des directions locales de la DGFIP sont en effet pour l'essentiel réalisées. Après une forte diminution en 2012, les dépenses de fonctionnement prévisionnelles sont, quant à elles, en légère hausse.

L'amélioration de la productivité et de l'efficacité du programme 156 est recherchée par la poursuite de la dématérialisation. Mais la qualité des services rendus à l'État lui-même et aux collectivités territoriales doit être préservée. Les relations de l'administration fiscale avec les usagers doivent encore être améliorées et la lutte contre la fraude doit disposer des moyens adéquats.

La préoccupation de la DGDDI est différente car elle doit prendre en charge, dans les conditions inédites d'un partenariat public/privé, la taxe poids lourds pour laquelle 234 nouveaux agents ETPT lui ont été accordés. En conséquence, le programme 302 affiche pour 2013 une perte « limitée » à 184 unités ETPT hors transfert alors qu'à périmètre d'activité constant, celle-ci aurait été de 417 ETPT hors transfert. Les efforts seront supportés par toutes ses branches d'activités (surveillance, commerciale, fiscale).

La demande de crédits du programme 302 pour 2013 s'établit à 1 603,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), limitant son augmentation à 1,14 %, soit moins que l'inflation prévisionnelle pour 2013. La demande de crédits de paiement (CP) est stable (1 598 millions d'euros). Les fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme sont estimés à 9 millions d'euros.

Les crédits de personnel représentent 70,6 % des crédits du programme. Leur augmentation, de 2,18 %, est imputable pour l'essentiel à la hausse du taux de la contribution au CAS *Pensions*.

Bien que l'enveloppe prévue pour les crédits de fonctionnement affiche une augmentation de 7,2 %, celle-ci est largement en deçà de la consommation constatée en 2011 alors même que la douane doit engager de nouvelles dépenses liées à la taxe poids lourds. Les investissements sont relancés au bénéfice de la reprise de l'opération de modernisation du dispositif aéronaval. Les crédits d'intervention, qui supportent le dispositif d'aide aux débitants de tabac dont le 3^{ème} contrat d'avenir des buralistes 2012-2016, diminuent de 30 millions d'euros.

La DGDDI souhaite, à partir de 2013, valoriser la lutte contre la contrefaçon et la protection des consommateurs, bien que son action soit entravée par l'arrêt du 1^{er} décembre 2011 Nokia/Philips de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle souhaite également mettre en avant les résultats du contrôle douanier fiscal.

Elle prouve le niveau de son engagement dans la mise en place d'une « douane sans papier » au travers de l'avancement du guichet unique national qui doit aboutir à la dématérialisation de l'ensemble des formalités douanières.

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

I.- APRÈS LA FUSION UN NOUVEAU VIRAGE À BIEN NÉGOCIER

Un nouveau directeur général des Finances publiques, M. Bruno Bezard, a été nommé le 5 août dernier. En remplaçant le précédent directeur général, M. Philippe Parini, il prend également en charge la responsabilité du programme budgétaire 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. Son prédécesseur avait été chargé de conduire et réaliser la fusion de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique, mesure « emblématique » de la RGPP (Revue générale des politiques publiques).

On rappellera brièvement que la direction générale des Finances publiques (DGFIP) a été officiellement créée par le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. La fusion est officiellement achevée depuis le 1^{er} septembre 2011 avec l'entrée en vigueur des statuts et des règles de gestion de la DGFIP. Tous les agents sont désormais des agents de la DGFIP.

Dans cette structure, le directeur général est assisté de trois directeurs, chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens. L'organisation du réseau repose sur l'échelon départemental et les budgets opérationnels de programme (BOP) correspondent aux directions départementales des finances publiques. Toutefois, lorsque le chef-lieu du département est régional, la direction locale est une direction régionale des finances publiques. L'organisation type d'une direction départementale des finances publiques et *a fortiori* d'une direction régionale, s'inspire de celle de la direction générale. Chaque direction départementale décline les trois pôles : fiscalité, gestion publique et pilotage du réseau et des moyens. Des unités spécialisées assurent des missions spécifiques comme les pôles de recouvrement spécialisés (PRS) de niveau départemental, les centres de services partagés (CSP) de niveau régional, les services facturiers, les centres de gestion des retraites (CGR), 9 directions interrégionales des services informatiques (DISI) ayant une compétence nationale, etc. Des protocoles portant contrat de service sont souvent conclus pour définir les relations entre les différentes structures.

a) Une fusion accompagnée d'un important mouvement de réduction des effectifs

La mise en place de la DGFIP s'est inscrite dans une politique publique qui ⁽¹⁾, tout en ambitionnant l'amélioration des services rendus aux citoyens, aux entreprises, aux collectivités territoriales et à l'État lui-même, visait à réduire les dépenses publiques (en particulier par la réduction des effectifs), à moderniser la fonction publique en réalisant des gains de productivité via la conception et la mise en place de progiciels qui obligeaient à réformer les méthodes de travail, les équipes et les structures. Le vecteur d'amélioration de la performance et de la qualité de service a été concentré sur la dématérialisation des procédures. Au cours des précédentes années ont ainsi été déployés les progiciels de gestion intégrée (PGI) suivants : Copernic (fiscalité), Hélios (comptabilité des collectivités territoriales), Chorus sous lequel est gérée la comptabilité de l'État depuis le début de l'année 2012. Quelques projets informatiques substantiels, relatifs à la paye (Office national de Paye), aux ressources humaines (SIRH SIRHIUS), à la gestion des retraites, achèvent plus ou moins rapidement leur développement. Le personnel de cette nouvelle entité devait être mieux qualifié et mieux rémunéré.

Pour mémoire, le règlement des comptes et le rapport de gestion de l'année 2006 arrêtaient pour le programme 156 à 131 541 ETPT les effectifs et à 7,995 milliards d'euros les crédits de paiement. Le RAP de l'exercice 2011 a arrêté les effectifs de la DGFIP à 117 122 ETPT et les crédits consommés à 8,487 milliards d'euros.

L'effort de réduction des dépenses et des effectifs se poursuit en 2012, le plafond d'emploi du programme 156 prévoyant la suppression de 2 533 ETPT et les crédits de paiement à 8,44 milliards d'euros. Pourtant, le responsable de programme prévenait qu'en matière de réduction d'effectifs on « arrivait à l'os » et que les sources de productivité commençaient à s'épuiser. Le rapport de la commission des Finances, confié alors au député Thierry Carcenac, attirait l'attention sur les tensions occasionnées par les charges de travail et les difficultés rencontrées dans les services par les agents troublés par la systématisation des suppressions de poste.

b) Une méthode à effets escomptés rapides : la démarche Quick Win dans l'attente de l'élaboration d'une stratégie pour accompagner la réduction d'effectifs

La situation du budget de l'État comme la quasi atonie de l'économie contraignent le nouveau Gouvernement à poursuivre assidûment la réduction de la dépense publique et la réduction des effectifs.

(1) On précisera que la création de la DGFIP, c'est-à-dire la fusion de la DGI et de la DGCP, était indépendante du processus de réforme de l'administration territoriale de l'État.

Comme toutes les entités de Bercy, dont la direction générale des Douanes et des droits indirects (*Cf. infra*), la lettre de cadrage du 28 juin dernier du Premier ministre au ministre de l'Économie et des finances relative au budget pluri-annuel 2013-2015 impose au programme 156 de rigoureuses mesures de réduction d'effectifs et sur les dépenses tant de personnel (réduction des mesures catégorielles) que de fonctionnement.

En poste depuis peu de temps, le nouveau responsable de programme, haut fonctionnaire des finances sans être cependant issu de la DGFIP, prend le temps de découvrir les services et les métiers. Il a ainsi pu constater le fort attachement des agents de la DGFIP à la fonction publique, le haut niveau de conscience professionnelle dont ils font preuve et l'acceptation de la fusion. Mais il a également pu prendre la mesure de leur sensibilité à la permanence de conditions qui leur permettent de continuer à bien faire leur travail et la nécessité d'encourager la vitalité d'une culture commune, à peine esquissée à ce jour.

En cherchant à assurer sa légitimité, il exploite ce temps de découverte pour trouver un socle à une stratégie à construire en totalité. Un premier vecteur s'impose : poursuivre activement la démarche de dématérialisation auprès de toutes les catégories d'usagers (particuliers, entreprises, collectivités locales) tout en accélérant et en généralisant un processus de simplification. Derrière ce premier vecteur, par induction, se cache la nécessité de veiller à ne pas augmenter les charges de travail.

Mais la définition d'une stratégie peut nécessiter du temps et la dématérialisation ne peut s'imposer à tous les publics sans préparation.

Aussi a-t-il semblé au Rapporteur spécial que, devant l'obligation de supprimer 2 149 ETPT au cours de l'exercice 2013, la direction générale de la DGFIP cherche à parer au plus pressé tout en préparant l'avenir.

L'idée qui a été présentée au Rapporteur spécial par le responsable de programme, consiste à lancer activement une recherche de gains rapides et faciles à obtenir sur toutes les missions et sur les métiers de la DGFIP en consultant les agents des services et les partenaires que sont les syndicats. Cette démarche entrepreneuriale porte le nom de « Quick Win » et repose sur le principe suivant lequel les petits ruisseaux font les grosses rivières. Pourrait être prise en compte toute idée de toute nature, ergonomique par exemple, qui simplifierait et allégerait les tâches et les dématérialiserait rapidement. Ainsi, parmi les premières pistes, un coup d'accélérateur pourrait être mis sur la dématérialisation de l'essentiel des échanges de données avec les notaires et avec les collectivités territoriales. Il pourrait s'agir également de faciliter l'accès aux informations en réduisant le nombre d'habilitations ou de mots de passe. Une réflexion pourrait également être menée afin d'augmenter très sensiblement les télédéclarations des particuliers (en 2012 elles ont atteint 12,8 millions sur environ 34 millions de foyers fiscaux) et le télépaiement.

Il s'agit donc de dynamiser la réingénierie des processus et d'accélérer l'exploitation des nombreux matériaux accumulés grâce notamment aux groupes d'expression métiers (GEM)⁽¹⁾ mis en place précédemment. Toutefois, la démarche Quick Win, participative par définition, peut être difficile à maîtriser dans les grosses structures, parce que les suggestions de la « base » doivent pouvoir être remontées, validées puis diffusées sans perte de cohérence dans l'ensemble de la structure.

Il faut donc préalablement à la généralisation de cette démarche dans un réseau « complexe » définir une méthode rigoureuse et mettre en place les « points relais », éventuellement sérier l'objet des chantiers de réingénierie. La direction générale de la DGFIP semble avoir opté pour une technique qui va lui permettre de dégager quelques économies Quick Win tout en lui donnant les moyens d'élaborer une stratégie de plus long terme.

L'option retenue, tout récemment, est celle de la mise en place d'une structure légère dirigée par un délégué interrégional rapportant directement au directeur général. Cette structure légère est appelée à solliciter tous les responsables territoriaux, sans aller plus loin dans la consultation directe des agents. Aux responsables territoriaux d'assurer l'échange avec leurs équipes et de faire remonter les informations. Une cadence soutenue devrait être donnée et rythmée par des « points de rencontre » afin que, d'ici six mois, des suppressions de poste fondées puissent être trouvées en nombre suffisant pour atteindre l'objectif de réduction d'effectif imposé. Ces « points rencontre » devront également valider rapidement, en association avec les responsables métiers, les données déjà recueillies. Il s'agira de rendre opérationnel le plus rapidement possible (en veillant donc à la célérité de l'émission des instructions) des actions de dématérialisation et de simplification. L'opération semble, à ce stade, essentiellement orientée « informatique » et les adaptations éventuellement nécessaires bénéficieront d'une priorité sur les autres dépenses des budgets informatiques.

Cette future structure doit être distinguée de la Mission nationale de réingénierie des processus (MNRP), mise en place en 2011, qui travaille sur l'amélioration des méthodes de travail orientée exécution des tâches, conditions de vie des agents, contraintes de gestion. Elle expertise une trentaine de processus de gestion de toute nature par an, parfois complexes et longs à analyser, pour formuler des propositions de simplifications concrètes qui peuvent nécessiter la levée de pré requis (informatiques, réglementaires voire législatifs). Les résultats peuvent bénéficier aux agents de la DGFIP comme aux contribuables.

(1) « Un premier bilan des GEM a été dressé en février 2012. 177 GEM réunissant plus de 1 200 agents de tous grades ont rendu leurs travaux en 2011. Environ 1 400 pistes de simplification ont été proposées. Ce résultat quantitatif démontre la forte implication des agents pour faire évoluer leur environnement de travail. Ces propositions ont été analysées, puis classées en trois catégories : les simplifications à mettre en œuvre localement, les bonnes pratiques à mutualiser et les propositions d'amélioration dont la mise en œuvre relève de la compétence des bureaux métiers de centrale. » « Une soixante de propositions ont d'ores et déjà reçu un avis favorable des services centraux. » Réponse au questionnaire budgétaire.

En réalité, le responsable de programme cherche à adapter (tout en la limitant) la démarche entrepreneuriale Quick Win à deux objectifs : une démarche Quick Win orientée informatique et des lignes de force lui permettant d'arrêter une stratégie de plus long terme. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial invite le responsable de programme à ne pas perdre de vue la recherche d'une optimisation de l'organisation des conditions de travail et de ne pas privilégier uniquement la dimension productiviste. Pour ce faire, il se réfère aux travaux réalisés par la Cour des comptes dans le cadre de la procédure de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, à la demande de la commission des Finances du Sénat. Dans cette enquête intitulée : « La fusion de la direction générale des impôts et de la comptabilité publique : un premier bilan »⁽¹⁾, la Cour indique que la révision et l'adaptation des missions de la DGFIP peuvent être le fondement d'un projet stratégique pour approfondir la fusion.

Par ailleurs, la présentation du responsable de programme n'a pas totalement convaincu le Rapporteur spécial qui souhaitait avoir une assurance sur le maintien de la qualité des services et sur le maintien des missions de la DGFIP sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les trésoreries en zones rurales et urbaines. Il estime en effet que le service public, fiscal en l'occurrence, doit se déclinier au plus proche des citoyens.

Il est sensible à l'argument selon lequel, après des années de restructurations et de chamboulement des méthodes de travail et des esprits, une pause annuelle dédiée à une réflexion dynamique sur l'état des différents métiers de la DGFIP et à la consolidation de la culture métiers et répondant aux questions introspectives « Qu'est-on devenu ? Qui sommes-nous ? » serait judicieuse et bénéfique pour la nouvelle structure.

c) Une anxiété diffuse dans les services

Les élections professionnelles se sont tenues à l'automne 2011 dans le cadre des accords de Bercy du 2 juin 2008 consacrés par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. La participation des personnels du ministère de l'Économie et des finances a été particulièrement élevée (83,14 %). 86,78 % des personnels de la DGFIP, nouvellement constituée, se sont prononcés.

Le comité technique ministériel (CTM), élu fin 2011, est composé de 15 représentants appartenant aux organisations syndicales suivantes : 5 CGT, 4 Solidaires, 3 FO, 2 CFDT, 1 CFTC-UNSA.

(1) Cf. le rapport d'information de la commission des Finances du Sénat n° 60 du 15 octobre 2011 <http://www.senat.fr/rap/r11-060/r11-0601.pdf>

L'état d'esprit du personnel de la DGFIP reste globalement identique à la tentative d'approche qui en avait été faite lors de l'examen de la loi de finances pour 2012.

Quelques inquiétudes, conjoncturelles, semblent dominer. La hantise de faire les frais d'arguments populistes qui décrivent les fonctionnaires des finances comme nantis, fainéants et coûteux ou qui prétendent qu'avec la dématérialisation et la télé-déclaration ils n'ont plus rien ou peu à faire, les froissent. Même si les agents de la DGFIP, comme bien d'autres personnes, ont quelque part rêvé d'une administration électronique capable de tout résoudre.

La dématérialisation s'est certes largement répandue, mais paradoxalement et comme l'a observé la Cour des comptes elle-même, les services des impôts ne désemplissent pas. Même, ils accueillent un nombre croissant de personnes ayant, soit besoin d'être conseillées et rassurées sur un dispositif, soit de plus en plus fréquemment des personnes en difficulté qui sollicitent des délais de paiement.

Plus que tout, les agents de la DGFIP s'inquiètent pour la sauvegarde des métiers et le maintien de la qualité de service. Leur dignité et leur conscience professionnelles sont en jeu. Et les frustrations s'accumulent. La réduction des effectifs a souvent été conduite de manière brutale sans prendre la dimension métiers en compte et sans ouvrir des chantiers métiers alors que la charge de travail s'est sensiblement alourdie au point que, parfois sur ordre, parfois de fait, des vérifications ne sont pas faites.

La frustration à l'égard du management qui, de manière caricaturale, se distingue comme un agent distributeur de formulaires à remplir pour les indicateurs, semble se développer. La fusion comme l'harmonisation des statuts et des rémunérations a principalement bénéficié aux personnels A+ alors que les catégories C et B ont fourni les bataillons des réductions d'effectifs, malgré quelques plans de requalification. Bien que les agents soient encore attachés à leurs responsables, une distanciation serait en train de s'établir. Le nouveau management valorisé par la fusion et la modernisation de la gestion n'assurerait plus le soutien technique dont les agents ont besoin. L'expertise professionnelle n'a pas trouvé de vraie place lors de l'élaboration de la hiérarchie de la DGFIP alors que, dans les activités métiers, la reconnaissance professionnelle est spontanément accordée au technicien qui peut répondre à une question de fiscalité ardue. Il a été ainsi expliqué au Rapporteur spécial, par exemple, que les spécialistes de la fiscalité des entreprises à dimension internationale sont rares au point d'acquérir une réputation interne nationale. Dans une administration mieux formée, la légitimité du responsable est une donnée importante.

Le Rapporteur spécial a lui-même fait l'expérience d'un défaut d'expertise sur des questions relatives aux collectivités territoriales et il a regretté la nécessité d'avoir parfois à faire appel à des cabinets privés pour des questions de fiscalité locale.

D'une manière générale, il a également conscience qu'un contrat moral devrait être passé avec les agents et leurs représentants syndicaux dans une démarche de contreparties réciproques.

Enfin, le Rapporteur spécial a observé que si la question de la qualité de service était sans cesse évoquée, celle, pourtant corollaire, de la qualité des conditions de travail, de la qualité de l'organisation du travail – au-delà de la préoccupation du bien être physique dans les bureaux – semblait un peu négligée.

d) Tensions budgétaires pour la fin de l'exercice 2012 sur le titre 2 et le hors titre 2

La loi de finances 2012 a accordé au programme 156 7,07 milliards d'euros au titre de ses dépenses de personnel. Une accélération sur le rythme mensuel des dépenses a été constatée dès le mois de juin et la DGFIP a adopté des mesures ⁽¹⁾ afin de limiter les tensions budgétaires. Le recours à la réserve de précaution, de 0,5 % du montant de ces crédits votés, est évoqué bien que le dégel de celle-ci pourrait ne pas être autorisé.

Ces tensions sont notamment expliquées par :

– le nombre de départs à la retraite plus faible qu'il n'avait été prévu. Il semble en effet que des agents se maintiennent en poste afin d'assurer un salaire plein au cercle familial et tiennent compte des effets de la réforme des pensions du 9 novembre 2010. De 3 700 la prévision a été actualisée à 3 270 ETPT ;

– les montants versés au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) seraient plus importants que prévus du fait de la non revalorisation du point d'indice, le nombre d'agents ayant atteint l'indice terminal de leur grade, lié au maintien en poste, augmentant ;

– le montant des rachats des jours inscrits sur le compte épargne temps serait trois fois supérieur aux prévisions ;

C'est sans doute en raison que de ce contexte budgétaire que, en dépit de la dénéigation de la direction générale de la DGFIP, les syndicats dénoncent le non respect du plan de qualification 2012 et la diminution du taux de promotion ⁽²⁾. Comme lors des exercices précédents, les jours de grève (non rémunérés), voire le jour de carence, sont considérés comme des éléments qui contribuent à « tenir dans le budget ».

Inhabituellement des tensions apparaissent également sur les crédits hors titre 2 qui semblent avoir fait, outre la pratique de la réserve de précaution et des différentes réserves réglementaires, l'objet de mouvements d'ouvertures, d'annulations successifs et contradictoires. La gestion budgétaire en est gênée.

(1) Comme ne pas ouvrir de liste complémentaire sur les différents concours de l'année 2012.

(2) De même, comme cela est pratiqué à la DGDDI les entrées sont ralenties.

L'intégralité des crédits hors titre 2 sera probablement consommée et des rumeurs font même état de difficultés dans certains BOP locaux.

II.- DES MOYENS EN PERSONNEL ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL SOUS SURVEILLANCE

Après une décennie de réformes et de restructurations continues vécues de pair avec une réduction d'effectifs conduite systématiquement et une opération de fusion de directions de très grande ampleur, le constat avait été fait fin 2011 du besoin d'une pause, d'une reprise de souffle pour les agents de la DGFIP. De même, par retour de dialogue et d'expérience deux aspects émergeaient :

– la nécessité d'atténuer le management et la gestion par indicateurs et de retrouver une approche qualitative ;

– la nécessité d'apporter des améliorations pratiques dans l'utilisation par les agents des différentes applications informatiques, (laquelle pourrait être satisfaite dans le cadre de la recherche de Quick Wins).

Et si la DGFIP est acceptée par les agents, sans le moindre désir de retour en arrière, une culture commune doit encore germer pour éviter, par exemple, qu'un écart se construise entre les filières fiscalité et gestion publique.

Répit mis à part, le nouveau responsable de programme semble prendre en compte ces différents éléments et s'inscrit dans les travaux et les démarches déjà engagés. Il n'a pas précisé que relativement, la DGFIP va bénéficier d'une imperceptible modération de l'effort de réduction de ses effectifs. Sans nouveau grand projet fondateur à déployer, source de gains de productivité, et après les prévenances du responsable précédent (« on est arrivé à l'os »), la diminution des effectifs est légèrement contenue.

La précédente programmation pluri-annuelle de la mission pour la période 2012-2013 prévoyait en effet, après une réduction de -2 531 ETPT en 2012, la plus forte jamais enregistrée, une réduction de 2 417 ETPT. La loi de finances pour 2013 prévoit une réduction de 2 149 ETPT et la procédure de rémunération à la performance est amplifiée ⁽¹⁾.

(1) Objectif n°1 du programme 148 Fonction publique.

A.- LA COMPRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS SE PROLONGE

a) *Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 1,85 % en 2013 et le taux de non remplacement des départs à la retraite atteint 67,4 %*

Avec la suppression nette de 2 149 ETPT en 2013, le programme 156 concentre presque 18 % des efforts de réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2013 alors qu'il représente moins de 6 % de ses effectifs.

À quelques unités près, la réduction du nombre des agents de la DGFIP semble obéir à une fonction linéaire continue. À périmètre constant, environ 15 420 postes ETPT auront disparu entre l'exercice 2006 et la fin 2013.

ÉVOLUTION DES ETPT DU PROGRAMME 156 PAR CATÉGORIE DEPUIS 2006

Année d'exécution	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Exécution 2006	1 921	28 311	48 494	57 759	130 505
Exécution 2007	2 512	27 772	42 488	55 202	127 974
Exécution 2008	2 619	27 677	42 524	52 772	125 270
Exécution 2009	2 702	27 716	42 864	50 021	123 303
Exécution 2010	2 927	27 871	44 226	45 819	123 303
Exécution 2011*	1 292	29 905	43 932	41 993	117 122
<i>Exécution prévue 2012*</i>	2 972	28 693	41 551	43 035	<i>116 251</i>
Exécution prévue 2012 modifiée*	1 995	31 006	43 226	40 378	116 251
ETPT demandés pour 2013	1 824	30 604	41 775	40 214	114 417

Les données ETPT 2010 ont été retraitées et tiennent effectivement compte du transfert de l'action 04 sur le programme 302. Soit 667 ETPT dont 249 ETPT C et 250 ETPT B.

Les notions d'agents A+ et A ont été redéfinies par la direction générale de l'Administration de la Fonction publique (DGAFP) sans que cela soit ou puisse être pris en compte dans la répartition prévisionnelle 2012.

Source : PAP et RAP programme 156

À une redéfinition des catégories A+ et A, entreprise par la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique en 2011, qui modifie substantiellement la répartition des cadres, s'ajoute un mouvement de promotion inter-catégorielle de la catégorie C vers la B.

Le programme de promotion de la catégorie C vers la B a été reconduit par décision ministérielle en août 2012 et 2 516 agents de catégorie C devraient en bénéficier dont 1 868 au titre de la liste d'aptitude⁽¹⁾. De même le volume de promotions de la catégorie B vers la catégorie A de la période 2009-2011 a été reconduit, soit 950 promotions dont 286 sur liste d'aptitude. La promotion des cadres A vers la catégorie des cadres supérieurs est également possible selon deux

(1) 389 promotions le seront par voie de concours interne et 259 par voie de concours interne spécial.

voies (sélection et concours) qui offrent des débouchés distincts (fonctions d'encadrement ou d'expertise, fonction de direction). Ces promotions dépendent du nombre de vacances de postes. En 2012, 503 promotions ont été réalisées dont 186 par voie de concours. La promotion de A vers la catégorie A+ (selon la définition de la DGAFP) ⁽¹⁾ concernera en 2012 une cinquantaine de cadres.

Aucune précision n'a été apportée relative aux mouvements de promotion 2013, qui comme les mesures catégorielles, doivent faire l'objet d'une concertation au cours du dernier semestre 2012.

La configuration du personnel de la DGFIP continue d'évoluer. La catégorie d'agents B prédomine sur la catégorie C et les catégories A et A+ représentent un peu plus de 28 % des effectifs.

Au cours de l'exercice, la catégorie B sera amenée à perdre 1 448 ETPT mais, proportionnellement, l'effort le plus lourd sera porté par la catégorie A+ (171 ETPT soit 5,7 % de ses effectifs 2012).

En dépit de ces efforts constants, les dépenses de personnel poursuivent leur augmentation (3,2 % entre 2012 et 2013). Malgré le maintien du point d'indice fonction publique à sa valeur du 1^{er} juillet 2010 (55,5635 euros) et la suppression continue des ETPT, l'enveloppe des rémunérations d'activité augmente encore de 0,62 %.

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

en millions d'euros

	RAP 2007	RAP 2008	RAP 2009	RAP 2010	RAP 2011	PLF 2012	PLF 2013
Dépenses de personnel	6 677,22	6 700,03	6 815,88	6 943,17	7 032,75	7 040,29	7 267,99
Rémunérations d'activités	nc	nc	nc	4 438,10	4 419,13	4 365,69	4 393,00
Cotisations et contributions sociales dont contribution au CAS Pensions	nc	nc	nc	2 502,87	2 579,05	2 672,45	2 855,82
Prestations sociales et allocations diverses	nc	nc	nc	33,97	34,56	35,70	19,16
ETPT	127 974	125 270	123 303	120 843	117 122	116 251	114 417

Toutefois, les cotisations et contributions sociales pèsent, relativement, de plus en plus lourd en 2012 à 2 672 millions d'euros. Avec un taux de cotisation de 74,28 % pour les retraites civiles, les contributions au CAS *Pensions* augmentent de 6,8 %.

(1) La catégorie A+ désigne l'ensemble des corps ou emplois fonctionnels dont l'indice terminal du grade supérieur est au moins égal à la hors échelle B (HEB), c'est-à-dire les corps dont un grade atteint un indice majoré strictement supérieur à 963.

b) L'objectif n° 9 : Une évolution de la productivité globale plus exigeante que l'amélioration des taux d'intervention

Cet objectif cherche à mesurer d'une part la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières et d'autre part l'évolution de la productivité globale de la DGFIP. Le suivi de la productivité inclut en principe l'ensemble des activités des services de la DGFIP et semble plus large que l'indicateur sur les taux d'intervention. De fait, étant un objectif d'efficience il est commun à la quasi-totalité du programme 156.

L'approche sur les coûts de gestion se concentre sur le Taux d'intervention relatif à l'ensemble des impôts, sur le Taux d'intervention sur les dépenses de l'État et enfin sur le Taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local.

En dépit d'une évolution sensible de la productivité annuelle de la DGFIP, le taux d'intervention sur l'impôt diminue, modestement semble-t-il. Il devrait toutefois être inférieur à 1 en 2012 et poursuivre sa décroissance les années suivantes. Il est nécessaire de préciser que son calcul se fait sur une hypothèse de croissance de 1 % du PIB et avec un taux de contribution employeur au CAS *Pensions* stabilisé.

Le taux d'intervention sur les dépenses de l'État, après avoir enregistré une augmentation entre 2011 et 2012, sans doute en raison du déploiement de CHORUS, s'établirait à 0,10 %, sans retrouver le niveau de 2010. Mais l'effort de maîtrise de la dépense publique ne semble pas être pris en compte, alors que le taux d'intervention sur l'impôt prend en compte une augmentation relative du PIB (et des recettes fiscales).

Le taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local, légèrement plus élevé que celui sur les dépenses de l'État, décroît avec régularité. On s'étonne toutefois que les efforts de dématérialisation entrepris ne produisent pas d'effets plus significatifs sur ce taux.

L'indicateur 9.2 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. Comme pour les PAP précédents, l'évolution du taux de productivité à venir pour les exercices 2013 à 2015 est calculée sur la base d'une augmentation de la charge de travail de 1 % par an et d'une baisse des effectifs de 2 %. Le taux réalisé 2011 est de 4,7 et la prévision révisée pour 2012 est portée à 3. Avec une prévision de 2,7% en 2013, on peut calculer que l'évolution de la productivité sur l'intervalle 2010 à 2013 de la DGFIP serait de 11,84 %.

On remarquera que les hypothèses d'évolution de la productivité de la DGFIP sont différentes des hypothèses retenues pour le PIB dans le calcul des taux d'intervention. Par ailleurs cette évolution est, semble-t-il, calculée sans référence à la rémunération des agents et sans distinction des activités à plus ou moins forte valeur ajoutée.

B.- UNE DEMANDE DE CRÉDITS DE TITRE 2 DE RIGUEUR

Après la sous budgétisation des crédits de personnel récurrente des exercices précédents et en dépit des difficultés de fin de gestion 2012, il semble que le budget 2013 soit « correctement » dimensionné. Il disposera plus exactement de quelques marges dont la principale est le faible nombre des départs en retraite retenu. Mais aucune marge proprement budgétaire n'existe, alors que le gel du point d'indice est maintenu.

Les éléments constitutifs à la détermination de l'enveloppe 2013 de titre 2 sont les suivants :

a) Vers une maîtrise plus poussée des entrées et des sorties

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

Alors que les hypothèses de sortie prévues pour le budget 2012 ne seraient pas respectées en raison d'un moindre nombre de départs en retraite les hypothèses pour 2013 sont prudentes. Les sorties en 2013 concerneraient 5 245 ETP contre 6 666 ETP en 2012. Dans cet ensemble, les départs à la retraite sont estimés pour 2013 à 3 000 ETP contre 3 700 ETP en 2012. Cette estimation des départs en retraite, plus faible que celles prévues en 2011 et 2012, est en adéquation avec les départs constatés actuellement.

Les autres sorties, « autres départs définitifs » et « autres départs », prévus sont également plus faibles.

Les transferts de personnels sortants augmentent, essentiellement à destination des centres de service partagés de différents ministères, liés à la généralisation du progiciel de la comptabilité publique, Chorus, et le solde total des transferts est négatif de - 39 EPT.

Le nombre total des entrées chute en 2013. Il est estimé à 3 222 ETP dont 1 418 ETP associés à un recrutement par voie de concours ou initial (contre 2 264 ETP en 2012).

Le solde prévisionnel entrées/sorties, qui constitue le schéma d'emplois du programme pour 2013, s'élève à - 2 023 ETP, est de fait plus faible que celui prévu pour 2012 Avec ce solde négatif entrées/sorties et 3 000 départs en retraite prévisionnel, le taux de non-remplacement des départs à la retraite en ETP atteint 67,4 % (contre 65,89 % en 2012). Il faut observer que la variable capitale est la limitation des recrutements.

L'évolution des coûts moyens⁽¹⁾ des agents par catégorie du programme 156 pour 2013, est faussée du fait des changements de définition de celles-ci, notamment pour les agents A et A+.

(en euros)

Catégorie d'emplois	Coûts moyens réels 2011	Coûts moyens 2012	Coûts moyens 2013
Catégorie A+	105 209	108 895	133 960
Catégorie A	54 295	54 744	56 179
Catégorie B	39 912	39 023	39 810
Catégorie C	31 094	31 750	31 015

S'agissant d'une moyenne elle dépend du poids de chaque paramètre, dont celui relatif à l'acquisition d'expériences (GVT). Alors que le point d'indice de la fonction publique est inchangé depuis juillet 2010, la baisse des coûts moyens de la catégorie C esquisse le « rajeunissement » des agents de celle-ci.

On notera au passage que le personnel de la DGFIP, comme celui de l'ensemble du ministère de l'Économie et des finances, continue de « vieillir », toute catégorie confondue. L'âge moyen de ses agents est d'un peu plus de 47 ans et 63 % du personnel, femmes et hommes ; il est concentré dans la tranche 45/60 ans. La poursuite du non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux accentue paradoxalement la part des agents plus jeunes. Les moins de 35 ans ne représentent plus que 12,6 % des effectifs.

b) Les crédits de personnel pour 2013 : après des années de réduction d'effectifs, la masse salariale commence à bouger moyennant une stricte politique de rémunération

Malgré une réduction depuis 2006 de plus de 10 % des ETPT, la demande de crédits, qui avait dépassé la barre des 7 milliards d'euros en 2012, progresse encore. Les effets de la poursuite de l'augmentation du taux de contributions au CAS *Pensions* sont déterminants et font gonfler l'enveloppe destinée aux cotisations sociales et employeur dont la provision augmente de 26 % à 2,672 milliards d'euros.

Toutefois, les rémunérations d'activité auraient pu confirmer le soupçon de tendance à la baisse de 2012. Mais la budgétisation des rémunérations des ex conservateurs des hypothèques, estimée à environ 50 millions d'euros, occasionne une hausse limitée de 0,6 % des rémunérations.

c) Les éléments de la rémunération d'activité 2013 : les GVT positif et négatif se rapprochent et les mesures indemnitaires sont fortement contractées

Pour l'estimation des dépenses de personnel pour 2013 ont été pris en compte les effets des éléments structurels suivants.

(1) Ces coûts comprennent les rémunérations indiciaires, indemnitaires et les cotisations sociales comprises hors contribution au CAS Pensions.

- Les éléments salariaux statutaires

– La notion de socle d'exécution 2012, dont les montants sont difficilement appréciables par le Rapporteur spécial, semble avoir été établie avec une légère révision à la hausse du coût global du poste rémunérations 2012. Cette correction semble confirmer le besoin de crédits de titre 2 pour achever l'exercice 2012.

– L'impact du schéma d'emplois des exercices 2012/2013, c'est-à-dire des réductions d'effectifs, est faiblement valorisé contrairement au PLF 2012.

– La mise en œuvre du dispositif de garantie du pouvoir d'achat ⁽¹⁾ (GIPA) est estimée à 3,7 millions d'euro alors qu'elle atteindrait à fin 2012 5,7 millions d'euros. Le poste est donc peut-être légèrement sous évalué, du fait de la démographie de la DGFIP, mais dans une proportion plus faible que les années précédentes. Les mesures bas salaires sont estimées à 3,3 millions d'euros.

- Le GVT

Le solde glissement vieillesse technicité (GVT) ⁽²⁾ pour 2013 au sein de la DGFIP, amorce un changement d'orientation : positif à 35,1 millions d'euros en 2012, il ne l'est plus qu'à hauteur de 4,1 millions d'euros pour 2013. Les GVT négatif et positif s'équilibrent, la continuité des efforts de réduction d'effectifs commençant à se faire sentir.

- Les éléments salariaux catégoriels

– Le montant des mesures catégorielles est à la baisse : 23 millions d'euros contre 55,7 millions en 2012. Il n'est pas évoqué de plan de qualification pour 2013. Les mesures indemnitaires diminueraient de 17,43 millions d'euros en 2012 à 2,9 millions d'euros pour 2013. Dans cette enveloppe devra se dérouler une concertation sociale visant « en priorité à l'atténuation des inégalités salariales en application des orientations nouvelles ». Par ailleurs, le processus, lié à la création de la DGFIP, d'alignement des régimes indemnitaires sur le plus favorable à grade comparable, sera totalement achevé à fin 2012 et n'est pas comptabilisé en tant que tel dans le champ des nouvelles mesures. Mais les mesures statutaires (10,48 millions d'euros) concernent la poursuite de la mise en place du nouvel espace statutaire de la catégorie B et de l'harmonisation géographique de la nouvelle bonification indiciaire.

– Le rachat des jours sur compte épargne temps (CET) 2013 semble plus raisonnablement provisionné que dans le précédent PAP 2012 : à hauteur de 8,4 millions d'euros.

(1) Prorogée en 2012 par décret n° 2011-474 du 28 avril 2011 ; sous réserve de la détermination des modalités de son calcul.

(2) La DGFIP a modifié ses modalités de calcul du GVT dont l'impact est neutre en terme budgétaire mais qui modifie l'affichage de chacun des GVT.

- Les contributions et cotisations employeurs

Comme cela a été mentionné *supra* les taux de la contribution employeur au CAS *Pensions* ont été fortement révisés à la hausse. Le montant de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au Logement (FNAL) reste globalement inchangé (14,9 millions d'euros).

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

– La contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) pour 2013 est estimée à 1,4 million d'euros.

- Les prestations sociales

Ne comprenant plus les « congés de longue durée », la provision dédiée aux différentes prestations sociales est nécessairement revue à la baisse mais toutes les rubriques enregistrent une contraction de leur dotation.

L'action sociale en faveur des agents de la DGFIP est assurée par le Secrétariat général des ministères de l'Économie et du Budget.

Le Rapporteur spécial observe donc la rigueur et la tenue du budget prévisionnel des dépenses de personnel pour 2013. Dans ces conditions l'enveloppe budgétaire semble mieux dimensionnée que lors des précédents PAP.

C.– QUESTIONS DE PRIMES

a) Un toilettage dans les primes de la DGFIP serait à réaliser.

La Cour des comptes a dans un référé⁽¹⁾ début 2012 adressé diverses recommandations au ministère de l'Économie et des finances sur le dispositif indemnitaire ministériel de 2000 à 2008.

Elle invite le ministère à asseoir sur un texte juridique différents dispositifs indemnitaires souvent décidés lors d'une opération de réforme et de restructuration et qui n'en n'ont pas et de veiller à la conformité des attributions aux dispositions des textes existants.

Elle suggère que soit observé « un moratoire sur la création d'indemnités sous l'ombrelle de l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) ». Cette allocation a accumulé différentes primes circonstanciées, consolidées de fait mais artificiellement rationalisées. Pour les administrateurs civils et les attachés elle constate que la pratique d'une attribution de bonus variable sur l'ACF n'est pas satisfaisante.

(1) Référé 62511 concernant le dispositif indemnitaire des ministères économiques et financiers.

Elle souligne que la DGFIP bénéficie d'un traitement indemnitaire général qui outrepassa celui prévu par les textes de principe au titre des restructurations et a tendance à les pérenniser. La fusion de la DGI et de la DGCP a en effet été réalisée par le haut, et la Cour des comptes comme le précédent Rapporteur spécial avaient signalé l'augmentation continue de la masse salariale en dépit d'importantes réductions des effectifs⁽¹⁾. La Cour dénonce également une ambiguïté par l'application, selon le corps d'appartenance, soit du régime de l'ACF, soit de celui de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

Enfin, elle souhaite le renforcement du rôle et de l'intervention du secrétaire général du ministère dans la gestion des questions indemnitaires ministérielles.

b) La fin des primes de fusion et de retour aux agents

Les primes liées à la création de la DGFIP sont les suivantes :

– la prime annuelle de fusion de 350 euros pour tout agent de la DGFIP en poste au 1^{er} avril 2008. Cette prime a été transformée en complément à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) ;

– un abondement de fusion de 150 euros annuel (présenté comme une majoration de l'IMT) depuis décembre 2011 (hors administrateurs des finances publiques) ;

– le dispositif d'harmonisation indemnitaire différencié selon la filière d'origine et les catégories. Cette harmonisation, déterminée corps par corps, grade par grade et selon des rythmes différents (2009-2011 ou 2009-2012), est entrée en vigueur.

Ces différents dispositifs ont participé au mécanisme de retour des économies du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux appliqué au sein de la DGFIP sur la période 2008-2012. Le taux de retour moyen aux agents sur la période est de 53,3 %.

En 2013, « *le Gouvernement ne retient plus une logique de « retour aux agents ». L'évolution des effectifs et le niveau des mesures catégorielles ne sont plus liés systématiquement.* »⁽²⁾

c) La DGFIP à l'écart du champ de la prime de fonctions et de résultats (PFR)

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 a instauré le dispositif cadre de la prime de fonction et de résultat (PFR) appelée à remplacer, « purement et simplement » tous les textes et pratiques préexistants en matière d'indemnité.

(1) Cf. le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2011 « *La fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique : un premier bilan* » déjà cité.

(2) En gros et gras dans la réponse au questionnaire budgétaire n° 14 sur PAP 156 2013.

L'intégration des administrateurs civils du ministère de l'Économie et des finances et les agents assumant des emplois de direction en administration centrale et déconcentrée est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. La PFR s'applique à tous les attachés de la fonction publique d'État depuis le 1^{er} janvier 2012. Elle a été étendue aux agents de la catégorie B de la filière administrative.

Le dispositif de la PFR a été conçu comme un moyen de mettre fin au « maquis » de primes diverses, de faciliter la mobilité des agents et de mieux équilibrer l'ancienneté et la valeur professionnelle d'un agent. Le Gouvernement souhaite poursuivre la mise en place de ce dispositif y compris pour les agents de catégorie C (Cf. programme 148 Fonction publique). Sa mise en place favorise l'organisation de parcours professionnels raisonnés et la mise en œuvre de la procédure d'évaluation des agents.

Toutefois, la DGFIP semble suivre un parcours propre lié à la période de convergence des statuts et de mise en œuvre des nouveaux régimes indemnitaires fusionnés via notamment l'ACF Harmonisation jusqu'au 31 décembre 2013. Ce parcours a été consolidé par voie réglementaire (décret et arrêtés) ⁽¹⁾.

d) L'intéressement collectif

Depuis 2006, la DGFIP dispose d'un mécanisme d'intéressement collectif ministériel qui repose sur les résultats obtenus sur douze d'objectifs fixés dans le cadre des contrats pluriannuels de performance (CPP) après validation par le contrôle général économique et financier du ministériel. Une somme variant de 0 à 150 euros est allouée à chaque agent en fonction du nombre d'objectifs atteints. Depuis 2007, les 12 indicateurs satisfaits, une somme de 150 euros brut a été versée aux agents de la DGFIP (hors administrateurs généraux des finances publiques). En 2012, le personnel de la direction de la Législation fiscale a été intégré au dispositif. Le montant du versement au titre de l'année 2011 n'a pas été indiqué.

Une généralisation de l'intéressement collectif dans l'ensemble de la fonction publique et les établissements publics a été décidée en 2011 ⁽²⁾; toutefois les mesures d'application ne sont pas encore définies. La DGFIP adaptera son dispositif le cas échéant.

D.- SIRHIUS : UN PROJET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI PROGRESSE TOUJOURS LENTEMENT.

Le projet SIRHIUS vise la création d'un système d'information des ressources humaines (Sirh) unique, commun aux directions du ministère de l'Économie et des finances. Le ministère des Affaires étrangères et européennes

(1) À la DGFIP, en 2010, en administration centrale 72 personnes avaient perçu cette PFR. En 2012, 173 agents devaient en bénéficier ⁽¹⁾.

(2) Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

(MAEE) a rejoint ce projet transversal géré par la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) rattachée au Secrétariat général du ministère dans le cadre du programme Conduite et pilotage des politiques économique et financière 218. C'est la DGFIP qui assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre transverses de ce projet inter-directionnel ainsi que la construction et la livraison des solutions fonctionnelles et techniques ⁽¹⁾.

Le succès de ce projet contribuera à la rationalisation de la chaîne de paye de fonctionnaires de l'État confié à l'Opérateur national de Paye (ONP).

Les réponses au questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances 2013 indiquent que le budget de dépenses transverses de SIRHIUS sur la période 2009-2011 s'est élevé à 24 millions d'euros (soit un montant plus important que cela n'était précédemment indiqué). La participation de la DGFIP étant de moitié, elle s'est élevée à 12 millions d'euros. Le budget 2013 n'est pas précisé ; il est inclus dans les 53,8 millions d'euros de dépenses de fonctionnement de l'action *Soutien*. En outre, la DGFIP assurant la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet SIRHIUS, un système d'engagement et de remboursement de dépenses semble fonctionner avec le programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques.

On rappellera que la réflexion sur ce SIRH partagé est engagée depuis 2006. La première version de l'application qui regroupe l'ensemble des fonctionnalités communes a été achevée en mai 2011. La recette était achevée en novembre 2011. Conformément aux prévisions un premier pilote a été livré début 2012 à l'INSEE et le déploiement dans les directions sera étalé jusqu'en 2014.

Le raccordement au SI-Paye de l'ONP pour le ministère de l'Économie et des finances reste prévu en 3 vagues entre mi-2014 et 2016. Dans l'attente du SIRH SIRHIUS, l'application de gestion des ressources humaines de la DGFIP, héritée de l'ex DGI, Agora est maintenue et financée par le même budget que SIRHIUS.

La mise en place de SIRHIUS combinée au déploiement du SI Paye de l'ONP va entraîner une réorganisation de la gestion des ressources humaines. Des centres de services partagés des ressources humaines seront constitués. Selon l'Inspection générale des finances, leur mise en place peut générer un potentiel de reprise d'emplois de 150 ETPT.

Dans l'immédiat, en dépit de la concrétisation de la fusion par l'unification des statuts du personnel de la DGFIP, entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011, les services de ressources humaines ont à gérer la progressive convergence des règles de gestion qui a démarré le 1^{er} janvier 2012.

(1) Assurées par une mission dédiée au projet SIRHIUS.

III.– UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE NON COMMUNIQUÉE

1.– Le Rapporteur spécial plaide pour la mise en place d'une action relative à la politique publique de lutte contre la fraude fiscale

Le Rapporteur spécial a été étonné de l'imprécision des réponses qui lui ont été apportées en matière de politique de lutte contre la fraude fiscale lorsqu'il a auditionné l'équipe dirigeante de la DGFIP.

L'arsenal juridique, mis en place par le précédent Gouvernement, contre la fraude et l'évasion fiscales dont s'emparaient progressivement les agents chargés du contrôle fiscal a été présenté comme répondant peu aux attentes. Seuls les officiers de police judiciaire et la procédure d'enquête fiscale judiciaire apporteraient satisfaction. La signature de conventions d'échanges de renseignements fiscaux a permis la sortie de pays ou territoire de la liste noire de paradis fiscaux, alors que le résultat des demandes de renseignements est jugé insatisfaisant⁽¹⁾. La démarche entreprise par l'OCDE et en particulier par le Forum fiscal mondial semble tombée dans l'oubli⁽²⁾.

Pourtant les réponses fournies dans le cadre questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial permettent de constater que :

– le nouveau droit de communication mis en œuvre auprès d'établissements financiers pour la première fois en novembre 2010⁽³⁾ a permis de déceler des comptes bancaires de particuliers à l'étranger non déclarés et d'aboutir à des reprises sur l'impôt sur le revenu ;

– la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et la sécurité publique, sur la base d'échanges d'informations entre la DGFIP et les forces de l'ordre, a conduit, dans 43 quartiers dits sensibles situés dans 17 départements, à l'établissement de rectifications pour plus de 16 millions d'euros⁽⁴⁾. La collaboration dans le cadre des GIR (groupes d'intervention interrégionaux) a abouti en 2011 à 222 contrôles fiscaux externes pour plus de 34 millions de droits et pénalités. La DGFIP (comme la DGDDI) participe aux comités de lutte contre la fraude (CODAF) pilotés par la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)⁽⁵⁾.

(1) Pourtant le taux de réponse pour les années 2009, 2010, 2011 serait respectivement de 85 %, 90 % et 65 % (en 2011 la DGFIP ayant émis 1 388 (+ 33 %) demandes dont certaines réponses ont pu parvenir en 2012).

(2) La formation d'une brigade internationale de lutte contre la fraude fiscale a pourtant été annoncée en appui aux États pour contrôler les multinationales – Cf *Le Monde* du 11 mai 2012.

(3) Puis dans le cadre d'une deuxième vague en février 2012.

(4) Mais le montant recouvré est très faible.

(5) Cf. Bilan 2011 de la DNLF : <http://www.economie.gouv.fr/files/Bilan2011%20-dnlf.pdf>

– l'exploitation de la « liste noire » des paradis fiscaux et la date d'entrée en vigueur de certains dispositifs ne permettent d'engager une lutte contre les États et territoires non coopératifs ⁽¹⁾ qu'à compter du 2^{ème} semestre 2012.

La procédure judiciaire d'enquête fiscale, permet après dépôt d'une plainte avec l'avis conforme de la Commission des Infractions fiscales (CIF), de faire engager des poursuites contre certaines formes de fraude avec des moyens de police judiciaire, alors que le contribuable n'en n'est pas informé.

Ces plaintes sont traitées par la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) qui a intégré des officiers de police judiciaire au nombre de 13 actuellement. Depuis sa création (novembre 2010) la BNRDF a pris en charge 88 dossiers. Elle traite également une cinquantaine des dossiers issus d'une liste de la banque HSBC ⁽²⁾ ayant abouti à des plaintes pour fraude fiscale.

La plupart des dossiers remis à la BNRDF révèlent des opérations de fraude fiscale de grande ampleur et de grande complexité et toutes les plaintes ont été confirmées.

Malgré la rénovation du contrôle des dossiers à forts enjeux induite par les affaires des listes HSBC et UBS et la promotion de la sous direction du contrôle fiscal au statut de direction, il semble que la colossale fraude sur les quotas de CO₂ et le manque de réactivité des différentes instances d'alerte ou de contrôle ébranlent encore la réflexion sur la pertinence de l'organisation des directions spécialisées de lutte contre la fraude fiscale de la DGFIP et notamment de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF).

*Les observations répétées de la Cour des comptes
sur le pilotage de la lutte contre la fraude fiscale*

Après un référé « sur la sécurité et la régulation du marché des quotas de CO₂ » fin 2011, la Cour des comptes a, dans son rapport public annuel 2012, introduit un développement relatif à la « fraude à la TVA sur les quotas de carbone ». Après avoir examiné les défaillances de la vigilance d'une succession d'acteurs, elle considère que : « *les méthodes et l'organisation de l'administration fiscale se sont révélées inadaptées. L'ampleur de la fraude et la rapidité avec laquelle elle s'est développée n'ont pas été bien appréciées par la DGFIP. La coordination entre ses différents services a souvent été insuffisante.* ». Elle constatait « *le caractère inadapté des méthodes traditionnelles de la lutte anti-carrousel lorsqu'elles s'appliquent à un contexte dématérialisé* », alors que les échanges électroniques sont en pleine extension. Si ce dossier coûteux (1,6 milliard d'euros pour la France) a suscité une réaction ministérielle vive dès 2009 ⁽³⁾, la Cour constatait que des améliorations pouvaient encore être apportées en 2012 en particulier dans le pilotage central du contrôle fiscal (notamment DVNI, DNVF, DNVSF et dans une moindre mesure DIRCOFI). Dans le même rapport annuel elle publiait une étude sur « le pilotage national du contrôle fiscal ».

(1) 18 en 2011 et 8 en 2012.

(2) La Direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) doit encore traiter 550 dossiers issus de la liste HSBC.

(3) Un dispositif d'autoliquidation de TVA a été adopté pour certaines livraisons de gaz naturel, d'électricité et en matière de communications électroniques.

Les recommandations de la Cour sont organisées autour de quatre axes :

- une meilleure anticipation des évolutions de la fraude ;
- un pilotage plus dynamique du réseau,
- la fixation d’objectifs plus ambitieux aux services de contrôle fiscal,
- l’amélioration de la gestion des effectifs.

Le Rapporteur spécial regrette de ne pas avoir rencontré plus de succès auprès du ministre de l’Économie et des finances que du responsable de programme lors de la commission élargie du 25 octobre 2012⁽¹⁾. Les réponses se trouveront peut-être dans le tome 2 « Les suites » du Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes.

À la suite d’une enquête réalisée par la Cour des comptes dans le cadre de la procédure du 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2011, la commission des Finances de l’Assemblée nationale a publié le rapport de M. Thierry Carcenac⁽²⁾ relatif à la gestion et au contrôle de la TVA. Depuis, la DGFIP a lancé un audit interne afin d’améliorer son organisation en matière de contrôle de la TVA et en particulier de la TVA intracommunautaire. Par ailleurs, outre un protocole d’accord entre la DNLF et la DGDDI, la DGFIP et la DGDDI étudient actuellement la mise en place d’une équipe commune dont l’objectif serait de mettre en œuvre des contrôles coordonnés sur le thème de la fraude à la TVA (notamment carrousels de TVA et fraude au régime 42⁽³⁾).

La dernière loi de finances rectificative du 16 août 2012 n° 2012-958 a également introduit quelques nouvelles dispositions pour renforcer les instruments de lutte contre les transferts abusifs et le ministre du Budget en exercice⁽⁴⁾, a, en réponse à une question sur l’évasion fiscale lors de la séance des questions au Gouvernement du Sénat du 13 septembre 2012, annoncé un nouveau train de mesure dans la prochaine loi de finances rectificative visant « à renforcer les moyens de l’administration en accroissant ses pouvoirs d’investigation, d’enquête et surtout de recouvrement »⁽⁵⁾. Mais le Rapporteur spécial, à l’instar des représentants du personnel, relève qu’un renforcement de l’appareil législatif de lutte contre la fraude ne peut être utile que si les équipes chargées du contrôle fiscal sont assez étoffées pour appliquer les nouvelles dispositions. Il semble par exemple, qu’en dépit de nouvelles mesures, le produit des redressements par rapport aux recettes fiscales bouge peu (de l’ordre de 4,5 %).

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/c006.asp

(2) Rapport relatif à la gestion et au contrôle de la TVA n° 4467 du 9 mars 2012 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4467.pdf>

(3) Régime douanier qui permet, lors de l’importation de marchandises non communautaires, dans un État-membre de l’Union européenne, de les exonérer de TVA, dès lors qu’une livraison intra-communautaire (dans un État-membre différent de celui d’importation) est subséquente à l’importation. Ce régime est particulièrement sensible puisque la Cour des comptes européenne estime la fraude dans ce domaine à 2 200 millions d’euros au niveau communautaire. (Précision donnée par la DGDDI.

(4) Précédemment président de la commission des finances de l’Assemblée nationale

(5) Compte rendu des débats du Sénat de la séance du 13 septembre 2012 – Journal Officiel pages 3004 et 3005

La presse a salué les résultats des croisements des fichiers fiscaux et sociaux et de la mise en place de fichiers tels Ficoba, Evafisc et de meilleurs échanges d'informations (DGFIP/Tracfin, DGFIP/Douanes, par exemple).

Les autres interrogations du Rapporteur spécial portent sur les orientations du Gouvernement en matière de lutte contre la fraude fiscale (respect et équilibre entre les volets budgétaire, dissuasif, répressif de la lutte contre la fraude) et les priorités de celle-ci. Il n'a guère recueilli d'information sur la couverture du tissu fiscal, le maintien des effectifs de contrôle fiscal, ou l'organisation de celui-ci. Les trois priorités des plans interrégionaux de contrôle fiscal sur la période 2010-2012 étaient :

- le renforcement de la lutte contre tous les comportements frauduleux ;
- l'amélioration de la couverture du territoire en matière de contrôle fiscal ;
- la consolidation des relations avec les contribuables (Charte du contribuable, Charte des droits et obligations du contribuable vérifié).

Développer le contrôle sur pièces à distance et la simplification des procédures semble toutefois une piste. Mais les agents des services des impôts des entreprises (SIE) par exemple, peuvent-ils encore assurer un contrôle sur pièce occasionnel (remboursement de TVA, multiplicité des régimes dérogatoires sur les plus-values, procédure de télé-corrrections, déclaration dématérialisée, etc.) alors que leurs services sont sous tensions ? Le dispositif de la relance amiable, mis en place en 2006 et lié au déploiement de la déclaration pré-remplie, facilite dans les services des impôts des particuliers l'exercice d'un premier contrôle. Ce dispositif semblait périliciter mais une augmentation des taxations permises par cette procédure a été constatée en 2011 (75 000 taxations pour 44 millions d'euros).

Le contrôle sur pièces d'initiative lancé à partir de requêtes sur les applications informatiques dédiées au contrôle fiscal, telles SIRIUS, a généré en 2011 un total 493 millions d'euros de droits redressés. Les résultats du contrôle d'initiative sur les revenus des particuliers (SIRIUS PART) sont en augmentation en 2011 (222 millions d'euros).

En outre, bien que la DGFIP mette en avant la puissance des algorithmes à l'œuvre dans le logiciel Sirius pour développer une analyse du risque de fraude fiscale et orienter les contrôles fiscaux, la fraude fiscale évolue constamment. Sa sophistication comme l'inventivité et la complexification des montages (comme le constate la brigade de lutte contre la répression de la délinquance fiscale) exige une analyse de risque intelligente et plus « mobile » et renouvelée. La diffusion des expertises, notamment sur des problématiques internationales, doit être favorisée.

Compte tenu de son caractère exorbitant du droit commun, les mesures conservatoires de la procédure de flagrance fiscale ⁽¹⁾ étaient mises en œuvre exclusivement par la direction nationale des Enquêtes fiscales (de 2008 à 2011 20 procédures de flagrance fiscale ont été mises en œuvre). Après une période de formation, cette procédure est toutefois en cours de généralisation et 8 procédures ont été mises en œuvre par les services de contrôle territoriaux. ⁽²⁾

Le Rapporteur spécial, dans la lignée de son prédécesseur, plaide par souci de justice citoyenne, pour la constitution au sein du programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local d'une action spécifique à la lutte contre la fraude fiscale dans laquelle seraient connus les effectifs, les moyens, les objectifs et les résultats de celle-ci. Le volume et la nuisance de la fraude et de l'évasion fiscales sur les économies sont en effet redoublés dans le présent contexte de crise généralisée.

On rappellera qu'en termes de performance, les cibles comme les résultats annuels relatifs à la lutte contre la fraude ont toujours été considérés comme trop peu ambitieux. Le Rapporteur spécial, alors qu'un frémissement a pu être constaté sur les résultats du recouvrement contentieux grâce aux premiers bénéficiaires de la mise en place des pôles de recouvrement spécialisés dans les départements, est étonné de la modération des résultats attendus en matière de recouvrement. L'argument invoqué des effets de la crise économique ne le convainc pas, et le ministre du Budget, au cours de l'intervention citée ci-dessus, espère encore l'améliorer. Les entreprises malheureusement en difficulté, en redressement judiciaire par exemple, ne sont pas par définition des entreprises qui fraudent même si elles peinent à assurer le règlement de leurs impôts dans les temps.

Le Rapporteur spécial rappelle que le précédent Gouvernement s'était efforcé de « sanctuariser » les équipes de contrôle fiscal et avait œuvré à une extension équilibrée de la lutte contre toutes les fraudes qu'elles relèvent de la grande évasion d'intérêts particuliers ou des grands trafics illicites dont les ramifications peuvent se retrouver dans les quartiers.

Dans une réponse au questionnaire budgétaire la DGFIP informe qu'elle dispose de 4 500 vérificateurs et qu'environ 12 600 ETP, y compris les agents assurant des contrôles de bureau, participent aux missions de contrôle fiscal.

2.– Les indicateurs du PAP 2013 relatifs à la lutte contre la fraude fiscale déçoivent mais la DGFIP se dote de nouveaux indicateurs internes

Trois indicateurs servent l'objectif n° 3 du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

(1) Article 16-O-BA du Livre des procédures fiscales.

(2) Dans le contexte particulier de la lutte contre le trafic illicite et en coopération avec les forces de l'ordre, elle est régulièrement utilisée (103 fois depuis 2009).

L'indicateur 3.1 – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées – s'intéresse depuis le PAP 2011 aux fraudes les plus graves constatées lors d'un contrôle externe. Les fautes les plus graves sont entendues comme celles qui entraînent les pénalités les plus lourdes. Il s'agit d'illustrer la part prise par le contrôle répressif, mais il s'agit d'un pourcentage dont le dénominateur comporte l'ensemble des opérations de contrôle fiscal externe. Les cibles 2012 et 2013 sont identiques et fixées à 29 %. On pourrait toutefois espérer que la finalité budgétaire soit partiellement remplie par la répression de ces fraudes et voir la cible augmenter. Par ailleurs, la présentation de l'indicateur manque de précision et n'indique pas si les dossiers confiés à la brigade de répression de lutte contre la délinquance financière par la DGFIP sont inclus ou non dans les résultats retenus.

L'indicateur 3.2 – taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2 exploite des données brutes et nettes. La perspective d'un contentieux important déjà évoqué dans le PAP 2012 limite les cibles à 44 % pour le taux brut et 62 % pour le taux net. L'impact de la crise sur les entreprises est également pris en compte dans le calcul du taux net. Pourtant, ces deux facteurs ne devraient pas modérer le taux sur les créances nettes et la cible de l'indicateur devrait être plus exigeante. Le Rapporteur spécial pense que pourraient être déclinés des sous-indicateurs bruts et nets portant sur les opérations de lutte contre l'évasion fiscale et les résultats d'opération réalisée en coopération avec d'autres pays (carrousel TVA, blanchiment, etc.).

L'indicateur 3.3 – taux de paiement des amendes – porté à 79 % en 2012, est revu à la baisse à 78%, pour tenir compte des difficultés de règlement liées aux difficultés économiques. Cet indicateur concerne l'ensemble des amendes forfaitaires et des condamnations pécuniaires.

LE DÉVELOPPEMENT DU PROCÈS-VERBAL ÉLECTRONIQUE

À la suite du contrôle automatisé de la vitesse par radar, étendu à quelques autres infractions au code de la route comme le franchissement de feux rouges, un projet de procès-verbal électronique (PVe) a été lancé en 2009 pour moderniser la gestion de l'ensemble des amendes de circulation et de stationnement. Le déploiement national du PVe auprès des services verbalisateurs de l'État s'est achevé en juin 2012 et se poursuit auprès des collectivités locales volontaires. Les contrevenants reçoivent leur avis d'amende à domicile. Tout comme pour les amendes forfaitaires et les amendes forfaitaires majorées, différents canaux de règlement, dont le paiement dématérialisé, sont proposés. Un centre d'appel commun à la trésorerie du contrôle automatisé et au centre national de traitement des infractions offre un point d'entrée unique aux contrevenants pour toute démarche. Une amélioration du taux de paiement spontané des contraventions (comme cela a été le cas pour les amendes radar) est attendue.

Ces indicateurs font l'objet de critiques récurrentes. Ils 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 la complexité du contrôle fiscal. Comme l'avait 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.

Les précédents rapports spéciaux avaient retenu les suggestions intéressantes du SNUI invitant à créer des indicateurs complémentaires en matière de contrôle fiscal. Il s'agissait d'élaborer notamment un indicateur de couverture du tissu social orienté TVA, un indicateur chargé de suivre les rappels en matière de fiscalité internationale. Une appréciation chiffrée du retour des demandes d'échanges de renseignements fiscaux pourrait être diffusée.

D'une manière générale la DGFIP a cherché à rénover son mode de gestion interne par indicateurs et en a revisité quelques-uns, notamment pour introduire une dimension qualitative. En interne, elle a retenu comme « indicateurs de priorité » dotés d'objectifs chiffrés pour suivre son activité de contrôle fiscal, trois taux qui illustrent les finalités répressive, dissuasive et budgétaire.

À ceux connus dans le PAP (indicateurs 4.1 et 4.2) s'ajoute depuis le 1^{er} janvier 2012 un taux de progression du contrôle du bas du portefeuille des directions départementales et des directions interrégionales, qui vise à réorienter un nombre limité de contrôles fiscaux externes vers les entreprises présentant les tranches de chiffre d'affaires les plus faibles de chaque niveau de contrôle. Il est rappelé que ce dispositif correspond à une préconisation du rapport public pour 2010 de la Cour des comptes.

A également été élaboré un indicateur de taux cumulé de réalisation du contrôle corrélé des revenus et du patrimoine des dossiers des particuliers présentant de forts enjeux ⁽²⁾, qui doit être effectué de manière exhaustive sur un rythme triennal.

À compter de 2013, comme le souhaitait le précédent Rapporteur spécial, deux indicateurs relatifs à la fiscalité internationale seront mis en place : l'un mesure la part de la fraude internationale et de l'évasion fiscale, le second le nombre de demandes d'assistance administrative internationale.

Il faut souhaiter que les résultats de ces indicateurs soient portés à la connaissance des parlementaires et du public.

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

(2) Pour la période triennale 2010-2012 le 2^{ème} tiers des dossiers à forts enjeux a bien été contrôlé sous les aspects revenus et patrimoine en 2011. Voies et Moyens du PLF 2013.

Même si la DGFIP considère que sa présence est stable sur l'ensemble du contrôle fiscal externe, le nombre des contrôles fiscaux s'érode depuis 2006. En 2011 toutefois, les examens des situations personnelles sont en augmentation. Et les montants des droits simples rappelés continuent d'augmenter (+ 5 % par rapport à 2010 soit 8 349 millions d'euros).

NOMBRE DE CONTRÔLES FISCAUX EXTERNES 2006-2011

Nombre de contrôles fiscaux	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contrôle sur place (vérification de comptabilité)	47 851	47 784	47 844	47 703	47 689	47 408
Examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP)	4 578	4 508	4 166	3 912	3 883	4 033
Total contrôles fiscaux en nombre	52 429	52 292	52 010	51 615	51 572	51 441

Source : *Voies et moyens du PLF 2013.*

La forte diminution des contrôles sur pièces des dossiers des particuliers est directement attribuée au développement de la déclaration préremplie qui conforte les données déclaratives et au dispositif de relance amiable. Mais les CSP se maintiennent toutefois à un montant de droits simples redressés oscillant autour de 5,100 milliards d'euros.

Des meilleurs résultats par rapport à l'année 2010 sont enregistrés en matière de recouvrement brut et de recouvrement net. Cependant, par rapport aux prises en charges 2011 dont le montant n'est pas légalement suspendu (2 876 millions d'euros), le montant des paiements effectifs semble moindre (1 128 millions d'euros).

Une partie des recouvrements des droits et pénalités issus du contrôle fiscal externe des particuliers est assurée par les 104 pôles de recouvrement spécialisé dont la principale mission est le recouvrement offensif des créances des particuliers et des professionnels. Ils comportent environ 650 agents.

IV.- UN EFFORT VIGOUREUX SUR LA DEMANDE DE CRÉDITS HORS TITRE 2.

Les crédits demandés pour le programme 156 se répartissent entre huit actions, l'action 4 ayant été transférée en 2011 vers le programme 302.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS 2013 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.....	91 940 175	9 000 000	100 940 175	91 940 175	9 000 000	100 940 175
02 Fiscalité des PME...	1 737 342 227	64 150 000	1 801 492 227	1 737 342 227	65 130 000	2 802 472 227
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 213 105 372	79 890 000	2 292 995 372	2 213 105 372	81 260 000	2 294 365 372
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	755 435 704	15 810 000	771 245 704	755 435 704	15 400 000	770 835 704
06 Gestion des pensions.....	61 559 943	7 322 500	68 882 443	61 559 943	7 132 500	68 692 443
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité...	1 360 932 614	31 980 000	1 392 912 614	1 360 932 614	34 560 000	1 395 492 614
08 Gestion des fonds déposés	68 900 620	1 200 000	70 100 620	68 900 620	1 200 000	70 100 620
09 Soutien	978 781 283	1 076 651 117	2 055 432 400	978 781 283	1 035 711 566	2 014 492 849
09-01 Soutien Copernic.....	16 571 035	0	16 571 035	16 571 035	0	16 571 035
09-02 Soutien autre que Copernic	962 210 248	1 076 651 117	2 038 861 365	962 210 248	1 035 711 566	1 997 921 814
Total	7 267 997 938	1 286 003 617	8 554 001 555	7 267 997 938	1 249 394 066	8 517 392 004

Source : PAP 2013

La demande globale de crédits du programme 156 pour 2013 présente des augmentations de 1,47 % pour les autorisations d'engagement et de 1,25 % pour les crédits de paiement. Toutefois, celles-ci sont inférieures au montant de l'inflation retenu pour 2013 (1,75 %). À défaut d'une norme zéro volume, la norme du zéro valeur est respectée.

Mais la croissance de cette demande est imputable aux dépenses de personnel et en particulier à l'augmentation du taux de cotisation employeur au compte d'affectation (CAS) *Pensions*. Comme cela a été développé *supra*, si les besoins pour ces cotisations augmentent de 185 millions d'euros (+8,7 %), les dépenses de rémunérations enregistrent une infime hausse.

En revanche, les prévisions de dépenses hors titre 2 enregistrent une réduction sensible : de -7,45 % pour les autorisations d'engagement et de -8,96 % pour les crédits de paiement. En valeur l'effort demandé sur les crédits hors titre 2 est de l'ordre de 10 %. La DGFIP va réaliser plus de 96 millions d'euros d'économie sur ses dépenses de gestion et d'investissement, dans le respect des recommandations gouvernementales.

Cependant, ce budget est construit avec des dépenses de fonctionnement en légère hausse. Les dépenses d'investissement diminuent de 66,2 % en autorisations d'engagement et de 58,3 % en crédits de paiement. Les dépenses d'intervention diminuent également.

Il est précisé que le financement des derniers développements du grand projet informatique de la DGFIP, Copernic, dont le déploiement ultime est reporté au-delà de 2013, continue à se faire par le biais de reports de crédits.

Les fonds de concours et attributions de produits pour 2013 sont presque multipliés par deux et atteignent 19,12 millions d'euros contre 9,9 millions d'euros les années antérieures. Les « services rendus » par la DGFIP aux collectivités et établissements publics sont de plus en plus fréquemment rémunérés : collecte des impôts fonciers, établissements de la paye d'agents, etc.

Le PAP 2013 affiche également un solde d'AE 2012 non couvertes par des paiements de l'ordre de 400,8 millions d'euros relatives à des dépenses immobilières et informatiques. Dans la demande de crédits de paiement pour 2013 sont inclus 205 millions d'euros de CP hors dépenses de personnel qui financeront des dépenses relevant de ces AE antérieures.

Le montant des autorisations d'engagements qui ne seraient pas suivies d'un paiement à la fin de l'exercice 2013 serait d'environ 437,8 millions d'euros. Cette prévision, supérieure à celle de 2012, déjà en augmentation, serait due à la conclusion de dépenses immobilières (baux et travaux) et à des contraintes budgétaires liées à une baisse des crédits ce qui a pour conséquence de favoriser la pratique des reports des règlements.

Le Rapporteur spécial lit plus difficilement le schéma budgétaire triennal 2013-2015 prévu pour la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines dont relève le programme 156, les chiffres de ce PAP étant indiqués hors CAS *Pensions* et sans distinction de programme. Mais, au regard des éléments présentés par le Gouvernement, les gestionnaires de la DGFIP devront continuer à rationaliser leur gestion et à réduire leurs dépenses dans l'avenir.

Enfin, la DGFIP a procédé à fin 2011 à une enquête conduisant à une nouvelle répartition des ETPT entre la filière fiscalité et la filière gestion publique ainsi qu'au sein des actions du programme 156. Celle-ci a pour effet de rendre difficile l'appréciation de la contribution de chacune des actions à la réduction des effectifs. Toutefois, au travers d'une approche par métiers, il semble que les

fonctions foncières se maintiennent un peu à l'écart de l'effort commun. Le suivi des personnels affectés au contrôle fiscal est également rendu plus difficile. Comme évoqué ci-dessus, les gains de productivité sur la gestion des retraites semblent se faire attendre et le retour sur investissement avec Chorus semble moindre qu'espéré mais possible. L'historique des effectifs par action a perdu de son sens.

- Le schéma de déversement revalorise la demande de crédits de paiement 2013 du PAP 156 à 8 806,3 millions d'euros en lui réaffectant 343,6 millions d'euros. Ces sommes proviennent de trois programmes dont 87 % d'entre elles du programme Conduite et pilotage des politiques économique et financière et 45,4 millions d'euros du programme Entretien des bâtiments de l'État.

- Le programme comprend deux dépenses fiscales dont l'estimation totale pour 2013 est de 55 millions d'euros. La réduction d'impôts pour frais de comptabilité et adhésion à un centre de gestion ou à une association agréés est encouragée pour les petites entreprises car ces centres peuvent communiquer les éléments fiscaux de leurs clients par la voie électronique. Il est donc prévu que cette dépense fiscale passe de 40 à 45 millions d'euros en 2013.

A.- LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ

Suivant le schéma organisationnel de la direction générale des Finances publiques, trois actions regroupent les activités de la nouvelle filière fiscalité. Cette filière rassemble les moyens consacrés aux opérations de recettes fiscales et de recouvrement et de contrôle qui leur sont associées.

À l'instar des structures organisationnelles de la filière fiscale de la DGFIP, chaque action est orientée vers une catégorie d'utilisateurs. Chacune (grandes entreprises, PME/PMI, particuliers) a son interlocuteur unique spécifique de référence : la DGE, les SIE et les SIP dont la mise en place est en principe finalisée.

L'administration fiscale s'efforce d'améliorer ses relations avec les utilisateurs en simplifiant le nombre des interlocuteurs fiscaux et en procédant à un décloisonnement pour offrir des guichets fiscaux unifiés voire des comptes fiscaux personnalisés. Elle évolue vers un modèle d'administration de « proximité » multi vecteurs, le principal étant la voie électronique.

La ventilation des effectifs après enquête et la réaffectation de certains moyens touchent la filière fiscale sans rendre la justification au premier euro (JPE) adaptée aux nouveaux contours. L'intérêt de ces redistributions ne semble que partiellement compréhensible.

La présentation par action que commande la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pourrait faire apparaître une action transverse qui aurait regroupé toutes les structures et les activités de lutte contre la fraude fiscale.

1.- La performance de la filière fiscalité vise la stabilisation des résultats.
(Objectifs n° 1 et n° 2)

Trois objectifs sont chargés d'illustrer et de suivre la performance de cette filière par le biais de six indicateurs. En outre, la filière fiscalité participe à la satisfaction des objectifs généraux d'évolution de la productivité et de taux d'intervention sur les recettes de l'État (objectif n° 9 Cf. *supra*).

L'objectif n° 1 *Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales*, qui mesure le respect du civisme fiscal, dispose d'un indicateur *Taux de déclaration et de paiement des impôts*, composé de quatre sous-indicateurs, répartis entre deux volets, le respect des obligations déclaratives et le taux de paiement. Depuis le PAP 2010, l'objectif est de chercher à consolider sur la période 2009-2013 les résultats obtenus. Pour les particuliers, les résultats dépassent, en effet, d'ores et déjà les 98 %.

Pour les professionnels, le niveau de réalisation comme de cible est fixé à 95,5 % (- 0,25 point) pour les obligations déclaratives. Cette légère dégradation serait à rapprocher des abaissements des seuils de recours obligatoires à la télédéclaration et au télépaiement⁽¹⁾. Le positionnement prudent du taux de recouvrement spontané pour les professionnels à 98% est justifié par la conjoncture économique.

L'objectif n° 2 *Faciliter l'impôt* comporte un indicateur 2.1 composite qui illustre le respect des engagements du Référentiel Marianne par la DGFIP. Il s'agit avant tout d'apprécier la rapidité du traitement des demandes des contribuables, les canaux utilisés étant pondérés. Les résultats 2011 ayant été très satisfaisants, la DGFIP a revu à la hausse sa prévision pour 2012 (à 75 %) et la maintient pour les années suivantes. Cependant la cible est fixée pour la période 2011-2015 à 70 % car elle intégrera les services destinés aux collectivités locales et aux établissements publics.

L'indicateur 2.2 *Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP*, ne s'intéresse en fait qu'aux procédures fiscales et comporte trois items intéressants. Le premier (part des recettes de TVA, impôt sur les sociétés et taxe sur les salaires acquittés par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure) vise en 2013 86 % des professionnels. C'est le levier législatif (« seuil de l'obligation de télé déclaration et de télé paiement de certaines taxes et de télétransmission des demandes de remboursement de taxes ») qui agit essentiellement pour les deux autres.

(1) À compter du 1^{er} octobre 2012, toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés auront l'obligation de téléréglé la TVA, l'IS et la TS, sans condition de chiffre d'affaires.

Le niveau de dématérialisation des échanges avec les entreprises est tel que les échanges papier ont parfois disparu. Pour les professionnels, les dernières données sont les suivantes.

– 1 478 577 télédéclarants à la TVA, pour 6 200 000 dépôts de déclarations entre le 1^{er} janvier et le 15 juillet 2012, dont 60 % en procédure EFI ⁽¹⁾ ;

– 2 659 790 entreprises télédéclarantes pour 6 533 000 dépôts de déclarations de revenus professionnels entre le 1^{er} avril 2011 et le 30 mars 2012, en procédure EDI uniquement ;

– 631 281 adhésions au télépaiement de l'impôt sur les sociétés (IS) et 86 321 au télépaiement de la taxe sur les salaires (TS) étaient enregistrées en EFI au 30 juin 2012, soit 96 850 adhésions supplémentaires depuis le 31 décembre 2011 en IS et 5 035 pour la TS. Au titre du mois de juin 2012 (acompte du 15 juin), plus de 230 000 acomptes ont été déposés en EFI et 55 000 en EDI. 87 % de l'IS a été ainsi télépayé depuis le début de l'année.

Enfin, au 16 juillet 2012, 688 000 entreprises étaient adhérentes au compte fiscal en ligne des professionnels, et 372 000 utilisateurs du télépaiement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) étaient recensés ⁽²⁾.

Le nombre de télédéclarations Télé-IR ⁽³⁾ (pour l'impôt sur le revenu) progresse de manière régulière, même si sa croissance faiblit. 650 000 nouveaux télédéclarants sont venus rejoindre les 12,15 millions de télédéclarants de 2011. La DGFIP continue d'imaginer et de proposer des nouveautés dans l'offre de télédéclaration et communique activement lors des campagnes annuelles. Un peu plus d'un 1/3 des foyers fiscaux télédéclare et télépaie. Pourtant les marges de progrès s'amenuisent, confrontées à des obstacles divers (fracture numérique, aisance de la déclaration papier, effets générationnels, etc.).

La DGFIP va travailler à augmenter le taux de paiement dématérialisé notamment en matière d'impôts locaux.

Elle réfléchit au moyen d'imposer aux particuliers comme aux entreprises la télédéclaration et le télépaiement, en procédant sans doute par paliers de niveaux de paiement obligatoire. Mais elle doit s'assurer que les personnes disposent d'un moyen aisé de télé-déclarer et de télé-payer, sans augmenter le nombre de contribuables à accueillir dans les centres des impôts.

(1) *Mode EFI : Échanges de Formulaires par Internet – différent du mode EDI : Échanges de données par Internet.*

(2) *Pour parvenir à ces résultats, la DGFIP et ses services informatiques travaillent à la robustesse et la performance de ses serveurs et de ses plateformes tout en veillant à la sécurité des réseaux comme des données.*

(3) *La DGFIP a renoué son dispositif de télédéclaration des revenus et, en privilégiant une simplification de l'architecture technique, a renforcé sa plate-forme et ses serveurs de manière à pouvoir accueillir jusqu'à 20 millions de télédéclarations.*

L'objectif n° 3 relatif à la lutte contre la fraude fiscale a été analysé *supra*.

2.– Action 1 : *Fiscalité des grandes entreprises*

La tendance à la hausse des effectifs tient plus à une réaffectation d'agents qu'à une réelle augmentation des effectifs. Outre le personnel « naturel » de cette action (les effectifs de la Direction des grandes entreprises, DGE, et de la direction nationale des Vérifications fiscales, DVNI) ont été agrégés des agents précédemment inscrits dans l'action 9 *Soutien*. L'action 1 s'adjoint en 2013 une partie des personnels des directions interrégionales de contrôle fiscal, les Dircofi, qui étaient précédemment comptabilisées sur l'action *Fiscalité des PME* et une partie des agents de la direction nationale des Enquêtes fiscales (DNEF). Il avait été constaté en effet que les premiers participaient de plus en plus à des missions de contrôle fiscal sur le haut de leur portefeuille « mordant » ainsi sur le champ d'intervention de la DVNI. Pour la DNEF, on peut supposer qu'étudiant et mettant à jour des mécanismes de fraude fiscale complexe, elle aide les équipes de la DGE et de la DVNI. Dans les deux cas, cette réaffectation aurait dû être justifiée, d'autant qu'en l'état elle semble faire perdre à cette action de sa cohérence. Ces glissements portent le nombre d'agents ETPT affecté au contrôle fiscal des grandes entreprises à 822 unités.

Par contre, il semble que les personnels des centres des impôts fonciers aient été reportés sur d'autres actions, du moins partiellement.

LA VENTILATION DES EFFECTIFS (2010-2013)

Catégorie	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	ETPT 2012 LFI	ETPT 2013 (nouveau périmètre)
A+	23	8	23	22
A	585	608	584	853
B	150	148	157	159
C	171	155	148	180
Total	929	911	912	1 214

Source : RAPS et PAPS du programme 156

À périmètre constant, la réduction d'effectifs serait limitée à 7 « emplois ». Les gains de productivité relatifs au portefeuille d'entreprises gérées ont été constatés au cours de l'exercice 2011.

Au regard de l'augmentation des affectations, les dépenses de personnel sont nécessairement affichées à la hausse à 91,94 millions d'euros.

Les autres crédits demandés sont uniquement destinés au fonctionnement de la DGE et de la DVNI. Ils sont estimés à 9 millions d'euros. La dotation de ces deux directions est réduite de 0,5 million d'euros, soit – 5,3 % par rapport à 2012, alors que leurs dépenses locatives restent identiques.

Les autres dépenses de fonctionnement se retrouvent dans l'action *Soutien*. Il n'y a pas de dépenses d'investissement propre à l'action.

3.– Action 2 : *Fiscalité des PME*

a) *Des effectifs sérieusement minorés*

Contrairement à la précédente, cette action enregistre une très importante réduction apparente de ses effectifs. Une partie des personnels des Dircofi et de la DNEF, qui y était inscrite les années précédentes, a été réaffectée sur les actions 1 et 3. À périmètre constant, la réduction d'effectifs serait de 108 ETPT ; elle serait essentiellement supportée par les services des impôts des entreprises qui constituent la structure centrale de la finalité de cette action.

La ventilation par catégorie des effectifs est désormais la suivante :

VENTILATION DES EFFECTIFS DE L'ACTION 02 DEPUIS 2010

Catégorie	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	ETPT 2012 LFI	ETPT 2013 (nouveau périmètre)
A+	569	396	592	423
A	9 599	9 767	9 940	10 562
B	12 485	12 365	11 332	8 857
C	10 200	9 089	9 537	5 585
Total	32 853	31 617	31 401	25 427

Source : RAPs et PAP du programme 156

Celle par fonction se présente comme suit :

AFFECTATION DES EPTP DE L'ACTION 2 ENTRE 2011 ET 2013

	RAP 2011	PAP 2012	PAP 2013	« Écart » 2013/2012
Fonctions d'assiette et de contentieux de l'impôt	13 679	13 383	10 961	« -2 422 »
Fonction de contrôle de l'impôt	5 700	8 050	9 468	« + 1 418 »
Fonction de recouvrement de l'impôt	8 230	5 648	4 453	« -1 195 »
Missions foncières	4 008	4 320	545	« -3 775 »
Total ETPT	31 617	31 401	25 427	« -5 974 »

Source : Source : RAP et PAP du programme 156

Le Rapporteur spécial est étonné par la répartition de cette réduction apparente par activité et notamment de la diminution des effectifs des fonctions d'assiette et de contentieux comme foncières.

UN CHANTIER FISCAL D'ENVERGURE

La loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 dans son article 34 a imposé la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ⁽¹⁾.

La DGFIP a lancé une phase d'expérimentation en 2011 sur cinq départements (Hérault, Pas de Calais, Bas Rhin, Paris et Haute Vienne) en mettant en place une organisation rigoureuse. Les services centraux chargés de la fiscalité foncière ont piloté l'ensemble des travaux y compris dans leurs aspects concrets (confection des déclarations, envois, création d'un espace Internet dédié, télédéclaration, lecture optique après numérisation des déclarations). Dans le réseau, les centres des impôts fonciers ont été chargés de missions de communication, d'information multi-canal et d'assistance, personnalisée si besoin est, auprès d'environ 196 800 propriétaires pour un total d'environ 397 300 biens. Plus de 310 000 déclarations ont été traitées en deux mois et demi. Les opérations de relance ont été limitées.

Si cette ample opération fournit indirectement à la DGFIP l'occasion de réfléchir à la nature d'une stratégie de communication efficace parvenant à faire comprendre une nouveauté fiscale aux contribuables, sur le plan fiscal, l'expérimentation a notamment mis en évidence une incidence sur les locaux industriels, à distinguer des locaux professionnels, et des effets de transferts de charges fiscales importants. Par ailleurs, les simulations ont révélé d'importantes disparités entre les 5 départements test. Celles-ci paraissent conformes aux tendances locales du marché de l'immobilier. Ces simulations étaient fondamentales pour apprécier les effets de la révision à l'échelle nationale et pour orienter les futures dispositions fiscales les prenant en compte (détermination des secteurs et des grilles tarifaires).

Comme la loi le prévoyait, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels est généralisée depuis 2012 et doit se prolonger jusqu'en 2013. Les nouvelles valeurs constatées seront intégrées dans les impositions émises au titre de 2014.

Le processus de révision a été confirmé et précisé par la loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-958 du 16 août 2012. Il a tenu compte des constats fournis par l'expérimentation et en particulier grâce aux simulations.

Cette opération, soigneusement conduite, va concerner 3,3 millions de locaux professionnels. Elle suppose la mise en place de commissions départementales qui ont un rôle essentiel dans la détermination des paramètres d'évaluation. Elle est accompagnée de la mise en place d'un système de mise à jour permanente des valeurs locatives. Le traitement des déclarations est fait par lecture optique pour éviter les saisies manuelles ⁽²⁾.

Les dépenses de personnel de cette action sont estimées pour 2013 à 1 767 millions d'euros et, proportionnellement aux effectifs de 2012, plus élevées.

(1) Ces valeurs locatives servent d'assiette à l'essentiel de la fiscalité directe locale (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises et les taxes additionnelles – dont la TEOM),

(2) 92% des déclarations ont pu être lues en lecture optique lors de l'expérimentation.

b) Les principales dépenses de fonctionnement restent informatiques

Les demandes de crédits de fonctionnement (titre 3) de l'action 2 pour 2013 diminuent et sont estimées à 60,41 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,03 millions d'euros en crédits de paiement, mais elles restent supérieures aux résultats de l'exercice 2011 pour lesquels il avait été précisé que les loyers budgétaires n'étaient plus supportés par les actions elles-mêmes mais par l'action *Soutien*.

Un tableau de répartition des dépenses par poste permet de constater que toutes les natures de dépenses diminuent à l'exception des dépenses informatiques et des remises diverses pour vente de timbres. Y sont présentées des dépenses de communication (Sircom) estimées à 1,5 million d'euros orientées vers les entreprises.

Les dépenses informatiques qui financent la maintenance et l'évolution liée aux nouveautés législatives des applications professionnelles ⁽¹⁾ nécessaires à cette action sont estimées à 5,86 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,48 millions d'euros en crédits de paiement. Mais d'expérience, ces chiffres sont tout à fait indicatifs.

La tierce maintenance applicative de MEDOC, REBECA, BRDP et ADELIE est inscrite dans cette action. Ces différents outils sont des applications informatiques maintenues depuis plusieurs années dans l'attente de l'avancement du programme informatique Copernic ⁽²⁾. Toutefois, l'unification du poste de travail d'un agent du service des impôts des entreprises est (enfin) engagée par la reprise progressive de la base de données des redevables professionnels (BRDP) remplacée par GESPRO, la possibilité dans MEDOC (gestion des impôts professionnels autoliquidés) d'assurer des relances TVA et de gérer les procédures collectives, ainsi que d'autres applications de back office.

Dans un ordre de grandeur identique aux années précédentes, 3,74 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,1 millions de crédits de paiement sont inscrits pour acquérir des équipements informatiques (serveurs, logiciels, etc.) sur les comptes d'investissements.

Le nombre d'entreprises prises en charge par cette action est en forte augmentation depuis 2009 et continue de croître (4,795 millions d'entreprises en 2011) et les efforts sur les dépenses de toute nature ont permis la diminution de 10 % du coût direct de gestion d'un dossier PME (54 euros).

(1) MEDOC ADELIE et BRDP qui auraient dû faire l'objet d'une reprise dans Copernic et l'application REBECA.

(2) D'où le débat sur le coût réel du programme Copernic.

4.- Action 3 : Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale

a) La Fiscalité des particuliers s'enrichit d'agents des fonctions foncières

Bien que présenté les années précédentes comme affiné, le dénombrement des effectifs qui assurent la gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale est fortement remanié par le PAP 2013. L'enquête réalisée en 2012 permet de constater que les personnels assurant cette mission sont beaucoup plus nombreux qu'imaginé.

En effet, le nouveau décompte chiffre à plus de 36 500 ETPT le nombre d'agents affectés à cette action. La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale regroupe 26,94 % des moyens du programme 156 et mobilise 31,96 % de ses effectifs.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 3

	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	ETPT 2012 demandé	ETPT 2013 demandé (nouveau périmètre)
A+	361	89	375	593
A	5 486	5 900	5 768	6 761
B	11 886	11 970	11 215	11 876
C	16 451	15 315	15 752	17 333
Total	34 184	33 274	33 110	36 563

Source : RAPs et PAPs du programme 156

Mais lorsque l'on examine la répartition prévisionnelle des ETPT par métiers on constate que ces rapprochements se sont faits sur les missions foncières, plus précisément les effectifs des nouveaux services de publicité foncière.

	ETPT 2012	ETPT 2013
Fonction d'assiette et de contentieux de l'impôt	15 236	12 782
Fonction de contrôle de l'impôt	6 313	5 586
Fonction de recouvrement de l'impôt	9 716	8 203
Fonction de contrôle de la redevance audiovisuelle	257	223
Missions foncières	1 588	9 769
Total des ETPT prévisionnels	33 110	36 563

À périmètre stable, la réduction d'effectif s'élèverait à 794 ETPT, grâce à des gains de productivité sur les services des impôts des particuliers (SIP) et les trésoreries. On rapprochera toutefois le nombre des ETPT des missions d'assiette et de contentieux de ceux des missions foncières.

Il est regrettable que les principes de la refonte de la répartition des effectifs n'aient pas été développés dans le cadre du PAP. Pour le Rapporteur spécial, le contour des actions demeure plus flou. Alors que dans les précédents PAP, la présentation des différentes actions était redondante et fastidieuse, le remodelage opéré aurait nécessité quelques explications.

**LE CORPS DES CONSERVATEURS DES HYPOTHÈQUES DISPARAÎT
LE 1^{ER} JANVIER 2013**

Plusieurs années de critiques de la Cour des comptes (2006) sur cette curiosité administrative anachronique qu'étaient devenues les conservations des hypothèques ont été nécessaires à la disparition du régime des conservateurs des hypothèques et en particulier à son système (très avantageux) de rémunération. L'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 a organisé la suppression de ce régime qui entre en extinction à compter le 1^{er} janvier 2013. Les conservations des hypothèques deviennent les services de la publicité foncière et la conservation des hypothèques le fichier immobilier. Les obligations et responsabilités assumées par les conservateurs sont reprises par l'État. Les services de sécurité immobilière seront désormais réglés par une taxe dite « contribution de sécurité immobilière » due à l'État qui reprend les tarifs précédemment pratiqués. Cette ordonnance prendra effet au 1^{er} janvier 2013.

L'extinction du corps des conservateurs des hypothèques se fera « naturellement ». Il a toutefois encore été nécessaire de nommer des conservateurs des hypothèques en 2012 car jusqu'à la fin de cet exercice, seul l'un d'entre eux peut juridiquement diriger un bureau des hypothèques. À compter du 1^{er} janvier 2013, les conservateurs des hypothèques seront détachés dans l'emploi de chef de service comptable. Mais, en cas de vacances de poste, des administrateurs des finances publiques les remplaceront à la tête des services de publicité foncière. Dans ce nouveau cadre, la rémunération des 354 ETPT responsables de services de publicité foncière est budgétée (49,83 millions d'euros hors CAS *Pensions*).

Sans qu'aucune précision ne soit donnée, ces personnels migrent entre le PAP 2012 et le PAP 2013 de l'action *Fiscalité des PME* à l'action *Fiscalité des particuliers*.

La fiscalité des particuliers est suivie par les SIP (services des Impôts des particuliers) qui associent des centres impôts services (CIS) et, dans les communes qui ne disposent pas de centre des impôts, des trésoreries qui assurent un accueil fiscal de proximité tout en continuant d'assumer leurs missions de recouvrement et de gestion des collectivités territoriales de leur ressort. Au 1^{er} janvier 2012 on compte 1 713 trésoreries mixtes c'est-à-dire qui assurent de l'accueil fiscal de proximité sur un réseau de 2 680 trésoreries.

Toutefois, la problématique « accueil » ne se limite pas à l'accueil physique, les différents canaux d'accueil tels les plates-formes téléphoniques, le courrier, les courriels sont concernés, (*Cf. infra*).

Cherchant à améliorer sa productivité, la DGFIP s'est lancée en 2012 dans une expérimentation de scannage des déclarations de revenus papier qui n'a pas donné satisfaction pour l'instant. Mais compte tenu du succès dans le recours à cette technique au cours de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives, la réflexion se poursuit.

b) Des dépenses propres faiblement identifiées à l'exception des dépenses d'affranchissement

Cette action estime à 2 213 millions d'euros ses charges de personnel en 2013.

La demande de crédits de fonctionnement pour 2013 de cette action a été chiffrée à 77,65 millions d'euros en AE et 78,82 millions d'euros en crédits de paiement. Elle est inférieure aux dépenses constatées en 2011 et à la prévision de dépenses pour 2012 (84 millions d'euros en crédits de paiement). Cette diminution concerne en particulier les dépenses de fonctionnement informatique dont une partie peut être supportée par l'action *Soutien*. Le principal poste de dépenses demeure toutefois celui de l'affranchissement informatique : 59 millions d'euros sont prévus en 2013, comme en 2012.

Les dépenses d'investissement informatiques seraient en 2013 limitées à 2,24 et 2,44 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Après la refonte de la plate-forme Télé-IR sur la période 2010-2011, aucun chantier informatique n'est prévu sur cette action, à l'exception d'opérations de maintenance évolutive.

Cette action pourrait bénéficier de 1,17 million d'euros pour ses dépenses de fonctionnement grâce au rattachement d'attributions de produits et aux fonds de concours.

Le coût direct de gestion d'un foyer fiscal valorisé à 34 euros en 2011 se réduirait de 2,7% sous l'effet de la généralisation des loyers budgétaires, de la hausse d'activité des services et de la baisse des effectifs.

5.– Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises : des travaux à suivre

La Cour des comptes a présenté au Parlement en février 2012 un rapport relatif à l'évaluation d'une politique publique : « Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises » ⁽¹⁾.

Au-delà de l'écho donné aux difficultés rencontrées dans les accueils des nouveaux services des impôts des particuliers, souvent au niveau de la presse locale pour les particuliers, au niveau de l'expression syndicale pour les agents, la Cour des comptes a procédé à une large analyse des relations de la DGFIP avec ses usagers, en travaillant autour des trois axes suivants :

- l'adéquation de l'offre de services de l'administration fiscale,
- la facilitation de l'exercice de leurs droits par les contribuables,

(1) Cf. <http://www.ccomptes.fr/>

– la pertinence des instruments de conduite de cette politique.

Elle a émis 38 recommandations dont 27 détaillées. Les premières portent sur la conception d'une stratégie d'accueil multicanal efficiente, le développement d'une offre de service aux prestataires intermédiaires, la redéfinition de la cartographie des services des impôts des particuliers, la mise en place auprès du directeur général d'un dispositif de pilotage de la politique de la DGFIP en matière de relations avec les usagers.

Dès la publication de ce rapport, la DGFIP a mis en place un observatoire des flux d'accueil physique prenant en compte la situation dans les trésoreries de proximité. Il cherche à connaître les motifs de déplacement pour ensuite proposer des mesures de simplification des démarches.

Une instruction de mai 2012 prévoit une formalisation des engagements entre les trésoreries de proximité et les SIP. La simplification de l'outil informatique GAIA⁽¹⁾ au niveau de son accessibilité et de son ergonomie est recherchée pour faciliter pour les liaisons entre les trésoreries de proximité et les SIP auxquels elles renvoient. L'extension du référentiel Marianne à tous les services fiscaux accueillant du public est également prévue.

L'offre de services aux contribuables et usagers a été rapidement élargie (changement de situation familiale, élargissement du nombre de rubriques pré-enseignées et reports automatiques d'un plus grand nombre de données⁽²⁾, création d'un moteur de recherche des rubriques de la déclaration, possibilité de déclarer par smartphone).

Toutefois, il s'agit du développement d'une offre de services en ligne et de la dématérialisation des procédures, qui, si elle peut limiter le nombre de démarches vers les SIP, touchera peut-être moins les usagers des trésoreries de proximité.

La DGFIP a mis en place un nouveau dispositif dit tiers de confiance qui permet de confier à un professionnel, normalement détenteur d'architectures électroniques sécurisées – et de signatures électroniques – des pièces justificatives fiscales. Ce professionnel sera contractuellement chargé de communiquer celles-ci par voie électronique sur demande de l'administration fiscale. L'intérêt de cette mesure, mise en avant par la DGFIP, et les usagers potentiels ne sont pas évidents à déterminer.

L'étude de l'ouverture d'une offre de type EDI (échanges de données informatisées) avec des professionnels permettant de télétransmettre en masse les déclarations de revenus réalisés pour leurs clients

(1) GaïA est un ERP Enterprise Resource Planing, qui développé sous l'angle de la clientèle, permet d'accéder au dossier de gestion des « clients ». C'est portail métiers réservé aux agents. Dans d'autres secteurs professionnels il peut être utilisé pour d'autres fins (archives, comparaisons techniques)

(2) Frais réels, enfants à charge, employés à domicile, dons à des organismes, etc.

Un système d'autocorrection a été mis en ligne afin de permettre aux télédéclarants, le cas échéant, de procéder à une correction en ligne de leur déclaration de revenus. Par ailleurs l'accès à la télédéclaration et à l'espace personnel d'un contribuable depuis le portail mon.service-public.fr a été rendu possible.

Pour les professionnels, la DGFIP poursuit la politique de simplification et de dématérialisation dans laquelle elle est engagée depuis plusieurs années qu'elle propose puis qu'elle impose progressivement par voie législative.

En 2013, sont prévues la saisie en ligne (mode EFI⁽¹⁾) de la déclaration de revenus fonciers simplifiée (n° 2072S) à destination notamment des SCI familiales et la dématérialisation (en filière EDI) de la déclaration n° 2777D⁽²⁾ et de son paiement associé.

La DGFIP travaille sur la dématérialisation des flux sortants notamment au bénéfice des professionnels (entreprises, experts-comptables, organismes de gestion agréés, etc.). Les attestations fiscales diverses (pour les marchés publics, de résidences fiscales) délivrées depuis le compte fiscal d'un professionnel rencontrent de vrais succès. Un projet concerne en 2013 la fourniture d'échéancier d'acomptes du régime simplifié de la TVA. Ces envois et réceptions permettent à la DGFIP comme aux professionnels d'améliorer leur productivité et de réduire leurs coûts.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes la mission de communication et relations avec le public de la DGFIP aurait été ré-activée et elle participerait à la conception et au pilotage de la relation aux usagers, notamment en matière d'accueil.

Le Rapporteur spécial s'inquiète de la portée et de l'efficacité de ces différentes mesures (qui semblent parfois anecdotiques comme le recours au smartphone) et de l'avancement de la concrétisation des observations de la Cour des comptes.

Il semble en effet que des difficultés d'accueil persistent, tenant parfois à la configuration des locaux. Le nombre de personnes accueillies lors de la seule campagne IR 2011 serait de 5,1 millions (contre 4,7 millions en 2011) dont 656 000 dans les trésoreries de proximité. Les SIP auront reçu environ 15 millions de personnes au cours de l'année 2012. Les appels téléphoniques croîtraient plus modestement, contrairement aux courriels qui dépasseraient désormais les 100 000. Dans la perspective de nouvelles fermetures de trésoreries, la question de la permanence d'un maillage équilibré du territoire, adapté aux conditions locales, sera également à surveiller.

(1) Le mode EFI (Échanges de Formulaires Informatisés sur Internet) est un échange via un espace abonné de professionnel

(2) Déclaration des prélèvements forfaitaires libératoires et prélèvements sociaux dus à la source sur les revenus distribués et les intérêts des comptes courants et comptes bloqués d'associés.

Il faut enfin souligner qu'un certain nombre des dispositifs adoptés ci-dessus ont également été mis en place dans le cadre du plan de simplification des démarches et obligations des entreprises lancé en mai 2011 et piloté par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

B.- LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE GÈRE LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ET ASSURE LA GESTION FINANCIÈRE ET COMPTABLE DE L'ÉTAT

La filière Gestion publique assure le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. Elle partage les mêmes axes stratégiques que la filière Fiscalité : d'une part le développement de l'@-administration et de la dématérialisation des procédures et d'autre part la recherche de performance autour d'un réseau resserré.

La filière Gestion publique souhaite s'adresser en tant qu'administration de services comptables avant tout à « l'utilisateur » que sont les collectivités territoriales et les établissements publics en proposant la mise en place d'un interlocuteur fiscal unique des élus locaux en matière fiscale et en offrant des services « renouvelés » d'information et d'expertise financières.

En étant également chargée de la tenue des comptes de l'État, ses travaux sont soumis à une certification annuelle assurée par la Cour des comptes.

Pour remplir ces différentes missions, la DGFIP dispose d'un réseau comptant au 1^{er} janvier 2012 2 680 trésoreries, dont 1 713 assurant un service mixte (accueil fiscal du public et gestion du secteur public local) et 967 spécialisées.

Parmi les trésoreries spécialisées, La Cour des comptes a porté un éclairage sombre sur la gestion de la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor (TGCST). Dans un référé récent (62716), elle dénonce le « grand désordre administratif » et « l'inefficacité de l'action de recouvrement » de cette trésorerie. La négligence et la lenteur constatée dans le traitement des dossiers ont entraîné l'inapplicabilité de plusieurs décisions juridictionnelles. Le Rapporteur spécial espère que les mesures adéquates, y compris juridictionnelles, ont été prises pour remédier à cette situation scandaleuse.

L'efficacité de la filière Gestion publique se fait par le biais de deux items du sous indicateur 9.1 dédiés au taux d'intervention sur les dépenses de l'État du secteur public local (*Cf. supra*). Elle participe par ailleurs à l'indicateur 9.2 qui mesure la productivité globale de la DGFIP.

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). Elle rassemblait en 2012 34 283 ETPT soit environ 29 % de l'ensemble des effectifs de la DGFIP. Mais les activités comptables exercées dans le réseau ont été reventilées de manière à obtenir « une valorisation complète des activités comptables ». Après cette opération et hors Gestion des pensions, la filière de la gestion publiques compte 35 204 ETPT, soit 30,6 % des ETPT du programme.

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 : assurer la qualité comptable, réduire les délais de paiement des dépenses publiques et renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local. Un quatrième objectif de mise en œuvre de la politique immobilière de l'État, proposé par le PAP, est à classer par défaut dans la filière gestion publique.

a) Objectif n° 4 : Assurer la qualité comptable : des indices complexes mais sans doute plus exigeants

Depuis le PAP 2009 cet objectif est illustré par deux indicateurs qui s'intéressent à la comptabilité de l'État comme à celle du secteur public territorial. Mais ces indicateurs sont fréquemment modifiés, ce qui affaiblit leur pertinence pour le Rapporteur spécial. Toutefois, il semble que la mise en œuvre de ces indicateurs soit plus exigeante.

L'indice des jours anomalies constatés dans la comptabilité de l'État a été remplacé par l'indice de qualité des comptes de l'État (indicateur n° 5.1). Il s'appuie sur les équipes de qualité comptable des directions locales (DDFiP, DRFiP) chargées d'assurer la détection précoce des erreurs ou anomalies comptables afin qu'elles soient rapidement rectifiées. Il est exprimé en pourcentage qui mesure la proportion d'opérations conformes aux critères de qualité comptable au sein de l'échantillon d'opérations contrôlé. Comme prévu, la dégradation de l'indicateur lié à la bascule de toute la comptabilité générale dans Chorus au 1^{er} janvier 2012 est confirmée en 2012, par le maintien d'un indice à 92. Il remonterait d'un point sur la période 2013-2015.

On rappellera que la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État de l'exercice 2011 avec sept réserves substantielles. Son rapport de certification 2011 mêle espérance dans l'apport en terme de structuration et de cohérence du nouveau système d'information financière CHORUS et inquiétudes contenues. Le déploiement de CHORUS a en effet été conduit alors que l'administration territoriale de l'État était en cours de réformation ⁽¹⁾.

L'indicateur n° 4.2, de suivi qualitatif des comptes locaux, a été totalement remanié et rebaptisé Indice de Performance comptable. Il associe un indice de qualité comptable à un taux de reddition de comptes à date fixe. Sa composition est donc complexe et sa valeur a été rétro calculée depuis l'exercice 2011 à partir de données émanant du système informatique Hélios et de l'infocentre associé. La cible est une amélioration d'1,4 point entre 2013 à 2015 pour une base initiale 2011 à 81,6.

(1) LA RéATE

b) Objectif n° 5 : Les délais de paiement des dépenses de l'État et du secteur local par les comptables publics

En 2009 l'observation du délai de paiement des dépenses publiques avait été associée aux préoccupations du plan de relance de l'économie 2009 (augmentation de l'avance forfaitaire payée aux attributaires des marchés publics) et était illustrée par un indicateur à deux volets : le délai global de paiement fixé à 28 jours à compter de la réception de la facture et la date de visa du comptable ainsi que le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local dont les collectivités étaient sous Hélios. Le volet délai moyen de paiement par les comptables de l'État avait disparu.

Depuis le PAP 2011, l'indicateur s'intéresse au taux de visa à 15 jours par les comptables des dépenses de l'État (sous l'application CHORUS). Les cibles sont maintenues (une amélioration en 2013 à 85 %). On est toutefois étonné que les services facturiers chargés de régler les dépenses de l'État ne contribuent pas significativement à la présentation d'une cible plus ambitieuse.

Le délai de paiement (en jours) par les comptables des dépenses du secteur public pour les collectivités sous application Hélios sera légèrement inférieur à 7 jours en 2013. Malgré le déploiement d'Hélios dans de grandes collectivités et de grands établissements publics et l'accélération de la dématérialisation des échanges de données, le Rapporteur spécial observe que la performance prévue est moindre que celle des années 2010 et 2011.

Le Rapporteur spécial rappelle, à l'instar de la Cour des comptes à propos du contrôle hiérarchisé de la dépense et du paiement immédiat des factures inférieures à 5 000 euros, que la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles que soient ses modalités.

Depuis 2010, le délai global de paiement des dépenses de l'État devrait être réduit à 30 jours sauf pour les dépenses des établissements publics de santé. Le respect de cet objectif n'est pas mesuré par la DGFIP dans le cadre du PAP.

c) Objectif n° 6 : La qualité du service rendu au secteur public local : une ambition qui s'affiche et dispose de marges de progrès.

Cet objectif est enrichi d'un nouvel indicateur alors que l'un des deux indicateurs précédents est remanié.

À partir de 2013, l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales est mesurée par la combinaison d'un taux de notification des bases prévisionnelles relatives aux impôts locaux et d'un taux, pour certaines collectivités, de communication des simulations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Après un taux de 92 % en 2012, la prévision pour 2014 est de 94 %.

Le précédent taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local est remplacé par le taux de dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives. Les accords de dématérialisation entre les collectivités et les ordonnateurs sont oubliés au profit de la mesure, peut-être plus concrète, du taux de dématérialisation d'un ensemble de pages A4 dématérialisables. Ce taux, estimé à 20 % en 2011, devrait être porté à 25 % à fin 2013.

La DGFIP et la Cour des comptes travaillent à promouvoir la dématérialisation des échanges de données avec les collectivités avant que ne soit rendu obligatoire le recours au Protocole d'échanges standard (PES V2) à compter du 1^{er} janvier 2015.

Depuis le PAP 2011, la DGFIP a souhaité présenter un taux brut de recouvrement des recettes des collectivités locales – hors fiscalité et dotations – afin de communiquer sur son activité de recouvrement. Cet indicateur calcule le taux de recouvrement de recettes N-1. Il a subi une petite altération depuis 2011 en raison du basculement de très grandes villes et des hôpitaux sous Hélios – ce qui n'est plus compréhensible en 2013 – et pourrait être affecté par la conjoncture économique. La mesure pour les exercices 2012 à 2015 est fixée à 95 %, restant ainsi en deçà des résultats 2010/2011.

d) Objectif n° 8 : Mettre en œuvre la politique immobilière de l'État : malaise devant l'indicateur.

Le programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local déploie depuis 2011 un nouvel objectif intitulé : *Mettre en œuvre la politique immobilière* sur lequel le Rapporteur spécial se sent peu légitime pour émettre un commentaire.

Le programme 156 abrite certes les effectifs et les moyens budgétaires du service France Domaine qui doit mettre en œuvre la politique immobilière de l'État placée sous la responsabilité du ministre du Budget. Mais les rapports spéciaux successifs pêchaient déjà sur leur capacité à contrôler les activités et les dépenses immobilières propres à la DGFIP, dont les crédits sont répartis sur trois programmes : le présent programme 156, le programme 173 qui recense les opérations de restructuration immobilière et le programme 309 qui abrite les dépenses d'entretien lourdes.

Les constats du référé n° 62070 de la Cour des comptes sur la gestion du parc immobilier de la direction générale des Finances publiques « valide » de fait la sensation d'impuissance du Rapporteur spécial, en relevant que l'imputation des dépenses immobilières de la DGFIP n'est pas toujours conforme à la répartition entre programmes. Très synthétiquement, la Cour a relevé que la DGFIP a pris, pour ce qui la concerne, quelques libertés avec la mise en œuvre des différents volets de cette politique. Elle a, par ailleurs, été tenue, comme la direction générale des Douanes et des droits indirects, à l'écart des schémas pluri-annuels de stratégie immobilière départementaux et régionaux, ce qui l'a dispensée d'une partie des contraintes.

L'objectif n° 8 comprend trois indicateurs relatifs à :

- à l'établissement des conventions d'utilisation entre les directions occupantes et l'État ;
- à la connaissance du parc immobilier de l'État (valeur et état) ;
- au respect du délai de réponse aux demandes d'évaluations immobilières émises par les collectivités territoriales.

2.– Action 5 : *Gestion financière de l'État hors fiscalité* – Le succès de la certification des comptes 2013 et la réduction des effectifs sont liés

Cette action regroupe cinq métiers spécifiques. Pour mémoire, il s'agit :

- du recouvrement des recettes non fiscales de l'État (amendes, condamnations pécuniaires, prélèvements sur les produits de jeux, taxes d'urbanismes, etc.) ;
- du paiement des dépenses de l'État (hors pensions) ;
- 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 (France Domaine).

Après la reventilation des postes comptables, cette action mobilise 10,63 % de l'ensemble des ETPT du programme 156.

La mise en place de CHORUS est un grand événement pour la DGFIP et pour la Cour des comptes qui aura pour la première fois à certifier les comptes 2012 de l'État moulinés par ce progiciel comptable.

En terme de gains de productivité, un premier bilan peut être ainsi dressé.

La mise en place de CHORUS a généré des transferts de postes dans les services du contrôle et du paiement de la dépense de l'État entre BOP en 2011 en fonction des flux d'activité comptables.

La mise en place des centres de services partagés (CSP) et des services facturiers⁽¹⁾ a conduit à des transferts internes d'ETPT et des transferts entrants de 288 postes ETPT en provenance des ministères dits « du bloc 3 »⁽²⁾ (plus simplement dont la gestion de la dépense est assurée par les CSP pilotés par la DGFIP). Le fonctionnement de ces CSP va finalement permettre de restituer une partie de ces emplois à leur ministère d'origine en 2013.

(1) On observera que le déploiement de l'opérateur national de paye (ONP) et de SIRHIUS va entraîner une modification organisationnelle sur le même schéma.

(2) Les ministères du bloc 3 sont : le ministère de l'Économie et des finances ; les ministères sociaux : ministères du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, des affaires sociales et de la santé, des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le ministère de la culture et de la communication.

BOP, CSP ET SERVICES FACTURIERS :

Le principe : Les directions « métier » en centrale et les responsables de BOP locaux d'une administration mobilisent les centres de services partagés (CSP) qui réalisent les actes de gestion des achats, commandes, etc. dans le progiciel Chorus pour le compte de celles-ci et transmettent les factures aux services facturiers après qu'elles ont été pré-enregistrées dans Chorus par des services transverses. Les relations entre ces trois acteurs sont régies par des protocoles. Les CSP sont l'affaire des ministères mais la mutualisation à l'échelon régional est conseillée.

L'ensemble des services facturiers créés en administration centrale comme au niveau déconcentré ont un socle organisationnel commun : ils sont placés sous l'autorité d'un comptable (contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ou directeur régional des finances publiques). Leur périmètre est variable et peut se limiter à quelques natures de dépenses (commande publique, subventions), ou au contraire comprendre toutes les dépenses de l'ordonnateur concerné.

Les 7 services facturiers traitant des dépenses d'administration centrale (ministères du travail, de l'emploi et de la santé, de la justice et des libertés, des affaires étrangères et européennes, des sports, des solidarités et de la cohésion sociale, de la ville, de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, services du Premier ministre, et ministères financiers) ainsi que les 22 services facturiers traitant des dépenses déconcentrées des ministères sociaux, financiers et du ministère de la culture (du bloc 3) sont en relation avec un ou plusieurs centres de service partagés chargés de traduire dans Chorus les décisions budgétaires et comptables des ordonnateurs.

Le nombre d'emplois dans les services facturiers reste proche du nombre d'emplois des précédents services gestionnaires des ministères économique et financier (y compris de ceux propres à la DGFIP gestionnaire). Le service facturier du ministère de l'Économie et des finances, par exemple, comprend 84 agents de catégorie B et C, organisés en secteurs de dépense : informatique, immobilier, logistique, etc. Chaque agent traite environ 1 300 demandes de paiement par an. Mais l'appropriation de Chorus et la stabilisation des circuits vont permettre une amélioration de la productivité.

Les services facturiers peuvent être organisés en secteurs spécialisés par nature de dépense (Informatique, logistique, immobilier, convention/subvention) permettant une meilleure professionnalisation. Un service transverse « pilotage, orientation et comptabilité » est en charge du pré-enregistrement des factures au fil de l'eau dans Chorus. Chaque secteur est dirigé et animé par un cadre A. Les équipes sont composées d'agents DGFIP, ayant travaillé auparavant ou non dans des services dépense, ainsi que d'agents en provenance des services ordonnateurs des ministères financiers.

Les centres de services partagés ont été généralisés en 2011 au sein de l'administration centrale et en services déconcentrés. Ils peuvent avoir des antennes locales.

Les ministères financiers, sociaux et de la culture (dits du bloc 3)⁽¹⁾ ont mis en place 23 CSP régionaux. En centrale on compte 7 CSP pour ces ministères auxquels se sont joints ceux de la justice, des affaires étrangères, de l'agriculture et des services du Premier ministre.

(1) auxquels se sont ajoutés les rectoraux de Bordeaux et de Besançon et la direction nationale des interventions domaniales.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2007-2013)

Catégorie	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	ETPT 2012 LFI	ETPT 2013 Demandé (nouveau périmètre)
A+	197	120	205	178
A	2 231	2 379	2 259	2 667
B	3 493	3 721	3 621	5 029
C	3 197	3 010	3 219	4 294
Total	9 118	9 230	9 304	12 168

Selon la DGFIP, les personnels inscrits dans cette action à périmètre constant diminueraient de 263 ETPT par rapport à 2012. Mais la reventilation générale des ETPT fait porter les effectifs prévisionnels 2013 à 12 168 unités.

Cette translation d'ETPT a un impact sur la masse salariale de cette action et s'accompagne d'une demande de crédits de charges de personnel en augmentation à 755,43 millions d'euros.

La ventilation entre métiers est retracée dans le tableau ci-après. Son examen temporise un peu les effets de la nouvelle répartition. Mais on constate des mouvements surprenants comme un va-et-vient des agents travaillant au recouvrement des taxes d'urbanismes qui seront passés de la filière Fiscalité à la filière Gestion publique.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2013)

(en ETPT)

Activités	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009 Réalisé	ETPT 2010 Réalisé	ETPT 2011 Réalisé	ETPT 2012	ETPT 2013
Recettes non fiscales de l'État dont :	2 192	2 222	2 201	2 371	2 286	1 999	1 157
- Recouvrement des amendes	1 322	1 375	1 325	1 310	nc	1 231	656
- Recouvrement des produits divers	870	847	849	825	nc	768	
Païement des dépenses de l'État (hors pensions) dont :	3 108	3 080	3 150	3 174	3 207	3 645	3 038
- Contrôle financier déconcentré	nc	293	249	265	nc	264	229
- Paiement des dépenses	nc	1 669	1 737	1 764	nc	2 321	1 924
- Paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État	nc	1 118	1 164	1 145	nc	1 060	885
Comptabilité de l'État	1 570	1 528	1 592	1 438	1 518	1 389	4 729
Prestations d'expertise	541	511	509	541	567	532	372
Gestion du Patrimoine de l'État (activités domaniales)	1 972	1 772	1 612	1 594	1 652	1 516	1 940
Recouvrement des taxes d'urbanisme				236		223	276
Total	9 383	9 113	9 064	9 304	9 052	9 118	12 168

Source : RAPs et PAPs du programme 156

Malgré une visibilité détériorée, l'effort de réduction semble avoir été concentré sur les effectifs chargés de la collecte des recettes non fiscales de l'État (– 842 ETPT), tout comme sur ceux chargés du paiement de la dépense (– 607).

Les personnels chargés de la comptabilité de l'État sont, du fait d'une meilleure ventilation des activités comptables, en augmentation sensible.

Reste que les personnels chargés de missions domaniales augmentent également dans cette action. Même si le service France Domaine et ses collaborateurs dans le réseau de la DGFIP sont responsables de la stratégie immobilière de l'État, comme son prédécesseur, le Rapporteur spécial ne peut que s'interroger sur la contribution de la mission foncière à l'effort de réduction d'effectifs.

- Les dépenses de fonctionnement.

Celles-ci sont estimées à la baisse (15,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,99 millions d'euros en crédits de paiement) en raison d'une prévision plus faible de presque de moitié des dépenses de fonctionnement informatiques : 3,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,89 millions d'euros en crédits de paiement. Ces sommes sont destinées au financement de travaux de maîtrise d'ouvrage sur le volet comptable de Chorus, de l'application ONP (sans doute aux aspects préparatoires) et à l'infocentre India rémunération. Les frais d'affranchissements informatiques et les frais d'huissiers sont lourds (10 millions d'euros) alors que les dépenses prévisionnelles de fonctionnement de la direction nationale des Interventions domaniales (DNID) et du centre Amendes service sont limitées à 1,9 million d'euros.

Toutefois, l'enveloppe pour le fonctionnement pourrait bénéficier d'un apport de 4,17 millions d'euros de fonds de concours.

Les prévisions de dépenses d'investissement de l'action 5 pour 2013 restent faibles (220 000 euros en autorisations d'engagement ; 410 000 en crédits de paiement).

À fin 2011, le coût direct unitaire du contrôle et du paiement des dépenses de l'État a été estimé à 5,8 euros. En raison d'une modification du décompte du nombre de factures par Chorus, la comparaison avec les exercices précédents n'est pas pertinente.

La modernisation de la gestion des amendes via le procès-verbal électronique (*Cf. Supra*) est présentée comme une activité hautement rentable et dynamique. La presse a parlé de près de 700 millions d'euros de recettes possibles en 2012. Mais si l'automatisation des radars routiers et son extension sont présentées comme l'incarnation d'une modernité de l'action publique, elle pourrait être l'exemple des travers d'une administration électronique mécanique qui a perdu de vue les relations avec les usagers. En effet, les contestations contre ces amendes automatiques augmentent et concernent tant des usagers de mauvaise foi que de bonne foi. Il semble en effet, que par exemple dans le cas d'une erreur sur l'identité du propriétaire d'un véhicule, les usagers ne trouvent pas d'interlocuteur au sein de l'administration fiscale. La seule solution semble être la voie judiciaire et le recours au tribunal. Au final, c'est une démarche coûteuse pour le particulier comme pour le contribuable.

3.– Action 7 : *Gestion financière du secteur public local* : « cadencer la dématérialisation des échanges »

Cette action de la filière publique qui concerne les collectivités et les établissements territoriaux est ainsi le réceptacle des préoccupations de bien des élus sur « leur » trésorerie, « leur comptable » et « leur » trésorier. Elle repose sur un partenariat entre la DGFIP et les collectivités, qui se traduit pour les grosses collectivités et établissements par la signature de conventions propres.

a) *L'accélération de la dématérialisation du partenariat*

Depuis la généralisation du progiciel Hélios en 2010 et, en 2012, la migration comptable de la Ville de Paris via le Protocole d'Échange standard (PES V2), le processus de dématérialisation s'est accéléré. Il est complété par la mise en place d'une plateforme de paiement sur Internet des produits locaux (Tipi) qui rencontre un succès d'adhésion.

La dématérialisation des comptes de gestion des collectivités et des établissements publics facilite les échanges avec les centres d'apurement des comptes et la Cour des comptes. Elle permet la création de tableaux de bord d'aide à la décision budgétaire pour les grosses collectivités.

La direction de la filière gestion publique travaille vivement à « donner une forme cadencée » à la dématérialisation des échanges avec les collectivités dans un esprit de coopération. L'autonomie des collectivités et les établissements leur permet en effet de choisir leur support technique d'échanges dématérialisés (dont le coût d'investissement est faible), les actes de gestion qu'ils souhaitent dématérialiser (par exemple gestion des paies de leurs agents, communication des factures et pièces justificatives de leurs marchés publics) et leur rythme. Il s'agit en quelque sorte pour la DGFIP de leur donner goût à ses échanges pour pousser la dématérialisation aussi loin que possible ⁽¹⁾. À fin 2011, seuls 750 budgets de

(1) L'application **Fidelio** propose depuis 2012 aux collectivités locales des simulations fiscales précieuses pour les préparations budgétaires.

collectivité étaient dématérialisés. Mais la dématérialisation de la Ville de Paris est une étape symbolique. Et le déploiement de TIPI simplifie nombre de petits règlements (prestations péri scolaires, eau et assainissement, etc.).

La trésorerie des collectivités est en mesure de répondre aux demandes d'accompagnement diverses sur toutes questions fiscales et budgétaires (conseil fiscal, suivi de trésorerie, suivi de dette, analyse financière, optimisation fiscale). Un peu plus de 10% des effectifs de cette action se consacrent à des missions d'appui.

La DGFIP compte 2 680 trésoreries (1 713 qui assurent également un service d'accueil fiscal de proximité). Certaines sont de petites unités qui rencontrent parfois quelques difficultés à assurer la polyvalence des tâches et des compétences pour lesquelles elles sont sollicitées. La DGFIP prévoit de continuer à la restructurer et à procéder à de nouvelles fermetures en 2013 et le mouvement s'amplifiera probablement avec la pénétration de la dématérialisation.

LA CERTIFICATION DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES TOUJOURS EN QUESTION

Le thème de la certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes, et des comptes des grands établissements publics de santé a été récemment évoqué par le Président de la République ⁽¹⁾.

C'est un sujet qui intéresse la DGFIP dans la mesure où elle assure la tenue de la comptabilité des collectivités comme des établissements. Lors de la réforme des compétences de chambres régionales des comptes, au profit de la Cour des comptes, la crainte de la dégradation de la vérification des comptes publics territoriaux s'était déjà exprimée. La compétence des comptables de la DGFIP pour prononcer l'apurement administratif des comptes des petites collectivités a été étendue aux communes et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 3 500 habitants et disposant de recettes ordinaires inférieures à 750 000 euros. Mais la DGFIP ne souhaite pas, dans le contexte de réduction des effectifs, prendre de nouvelles charges.

Et serait-il « normal » que la certification des comptes des collectivités territoriales soit confiée à des commissaires aux comptes privés sachant qu'il s'agit d'une démarche lourde et coûteuse ?

b) Une évaluation des ETPT et des besoins de crédits ajustée

Comme pour les précédentes actions, les agents attachés à cette mission ont été « recomptés ». Il en résulte qu'ils sont moins nombreux. Toutefois la réduction effective des ETPT serait de - 353 unités, les effectifs 2012 s'élevant en réalité à 22 249 ETPT.

(1) Intervention du 7 septembre 2012 devant les magistrats de la Cour des comptes.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 7 (2011/2013)

Catégorie	ETPT 2011 Réalisé	LFI ETPT 2012	ETPT 2013 demandés (nouveau périmètre)
A+	75	704	299
A	4 795	4 200	4 773
B	10 291	9 923	9 445
C	9 223	9 173	7 379
Total	24 384	24 000	21 896

Source : RAP et PAPS du programme 156

Les crédits demandés pour les charges de personnel 2013 s'élèvent à 1,36 milliard d'euros.

La demande de crédits de fonctionnement 2013 relative à cette action s'élève à 30,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,54 millions d'euros en crédits de paiement. Elle correspond à des dépenses clairement identifiées : celles de la direction spécialisée dans la gestion des comptes de l'Assistance Publique/Hôpitaux de Paris et celles des pôles interrégionaux d'apurement administratif (PIAA).

Les dépenses liées au fonctionnement et à la maintenance informatique des applications Hélios, Delphes, Fidélio, l'application comptable de l'AP/HP (Eifel) y sont également portées. Elles atteignent environ 17 millions en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement et enregistrent une augmentation se situant entre 8 % et 10 %.

Les dépenses d'investissement prévues pour 2013 concernent les applications informatiques précitées et sont estimées à 1,25 million d'euros en autorisations d'engagement et 1 million en crédits de paiement.

Enfin, 3,4 millions d'euros de fonds de concours pourraient augmenter en cours d'exercice l'enveloppe budgétaire de 2013.

4.- Action 8 : La Gestion des fonds déposés

Par cette action, l'administration assure, au niveau des directions régionales ou départementales des finances publiques, une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et, par convention, au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle développe son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires. Depuis 2010, les placements des déposants ont été réorientés de manière à ce qu'ils contribuent à la consolidation de la trésorerie de l'État.

Les effectifs de cette action ont fait, comme les autres, l'objet d'un nouveau dénombrement. En 2012, ils seraient en réalité 1 168 ETPT. La réduction des effectifs envisagée pour 2013 est donc de 28 unités.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS (2010/2013)

Catégorie	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	LFI 2012 ETPT	ETPT PAP 2013 (nouveau périmètre)
A+	12	7	13	14
A	186	186	188	191
B	611	709	578	505
C	520	387	452	430
Total	1 329	1 289	1 231	1 140

Source : RAP et PAPS du programme 156

La demande de crédits pour les dépenses de personnel 2013 diminue. Elle s'élève à 68,9 millions d'euros.

La prévision relative aux dépenses de fonctionnement reste fixée à 1,2 million d'euros comme en 2011 et en 2012. Elles financent des frais d'affranchissement et un peu d'informatique.

Cette action pourrait se voir rattacher des fonds de concours importants (7,5 millions d'euros), la convention de partenariat entre la CDC et la DGFIP ayant été l'occasion d'une rénovation du mécanisme de cette activité.

Le niveau d'activité se maintient notamment en liaison avec l'extension de l'usage d'une carte bancaire pour les régions locales. Mais on remarquera qu'en 2013 cette activité nécessite plus d'ETPT que l'activité de gestion des pensions.

C.- L'ACTION 6 : UNE ACTION DISCRÈTEMENT ÉPARGNÉE EN VUE DE LA RÉFORME DE LA GESTION DES RETRAITES DE L'ÉTAT

L'avancement des projets et des activités liés à la modernisation de la gestion des pensions demeure une zone d'ombre pour le Rapporteur spécial. Il est partiellement dévoilé par des « indices », qui dans le PAP 2013, se rapportent à l'indicateur de performance.

a) Un indicateur unique appelé à être satisfait en 2015 grâce aux comptes individuels de retraite mais des résultats de maîtrise des coûts de gestion incertains

Le programme 156 dispose d'un unique objectif et indicateur orienté vers la performance qualitative du service aux agents publics en matière de pension. Les résultats sont appréciés au regard des situations urgentes.

Une modification a été apportée dans le PAP 2013. Elle porte non pas sur les dossiers de départs en retraite à traiter en urgence mais les demandes de départs en retraite, ce qui élargit le périmètre de l'indicateur. Le pourcentage visé est en conséquence légèrement revu à la baisse : de 97 % réalisé en 2011, il est calibré à 95 % en 2013. L'indicateur veut en effet mesurer le traitement complet

des demandes (concession, liquidation, mises en paiement) à partir des données des comptes individuels retraite (CIR) et non plus des dossiers transmis par les employeurs.

Pour en savoir plus, le Rapporteur spécial doit se référer au Compte d'affectation spéciale CAS *Pensions*, en particulier au programme 741 qui dispose d'un objectif de maîtrise du coût de la gestion des pensions civiles et militaires de retraite. Son indicateur mesure, pour une primo liquidation de pensions civiles ou militaires (à l'exclusion du traitement des dossiers d'invalidité), les coûts de gestion du service des Retraites de l'État (SRE) et des douze centres de gestion des retraites chargés de leur paiement. Or, le coût complet d'une primo déclaration, qui prend en compte la contribution de la DGFIP au CAS *Pensions*, augmente.

Les gains de productivité annoncés depuis le lancement de la rationalisation de la chaîne des pensions en 2008 semblent encore attendus pour les prochaines années.

b) Une réduction limitée des crédits contredite par la pratique de dégel de crédits

L'action *Gestion des pensions* est demeurée plusieurs années en dehors des entreprises de réduction des effectifs car elle était confrontée à un mouvement important de départs à la retraite et engagée dans la préparation de la rationalisation de la chaîne des pensions. La réduction du nombre de centres de gestion des retraites et leur transformation en 12 centres de gestion des retraites (CGR) en 2012 est le prélude à cette réduction d'effectifs.

En 2013, la réduction des effectifs de l'action 6 est limitée à « 28 » ETPT. En conséquence les crédits de personnel prévisionnels pour 2013 connaissent une infime augmentation (61,6 millions d'euros).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION GESTION DES PENSIONS

Catégorie	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	ETPT 2012 demandés	ETPT 2013 demandés
A+	15	13	21	21	10	21	9
A	119	136	137	136	171	136	167
B	426	424	436	479	467	449	482
C	541	507	509	457	381	383	303
Total	1 101	1 080	1 103	1 093	1 029	989	961

Source : RAP et PAPS du programme 156

Les dépenses de fonctionnement de l'action *Gestion des pensions* pour 2013 sont estimées à environ 6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Sur ce budget, 3,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,09 millions en crédits de paiement sont destinés à des dépenses de fonctionnement informatiques, essentiellement pour le projet Neptune de liquidation et de paiement des retraites.

Les dépenses d'investissement sont, quant à elles, limitées à 0,5 million d'euros et se révèlent inférieures aux dépenses d'intervention (0,6 million). Celles-ci contribuent notamment au fonctionnement du groupement d'intérêt public GIP « *Info retraite* » chargé depuis juin 2004 de coordonner la mise en place d'un service d'information⁽¹⁾ sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires.

Les différents programmes du CAS *Pensions* affichent pour leur part des demandes de crédits hors titre 2 de faible montant.

En 2011 le service des retraites de l'État avait bénéficié d'un dégel de crédits de 4,8 millions d'euros en AE et de 3,05 millions en CP pour financer des dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage et accélérer la modernisation des structures et des applications informatiques. Au cours du premier semestre 2012, le SRE a bénéficié d'un nouveau dégel de crédits pour 5,8 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP. Ces dégels de crédits représentent environ 2/3 de l'enveloppe annuelle de cette action.

Le service des retraites de l'État a lancé en avril 2012 un important marché public d'assistance à maîtrise d'ouvrage⁽²⁾ sur l'accompagnement du projet interministériel du compte individuel retraite (CIR). Le lancement de ce marché d'assistance, dont l'exécution concernera le SRE, comme différents ministères et organismes publics, illustre bien la complexité de la mission en œuvre de la réforme des pensions de l'État.

La réforme, centrée autour de la source que constituera le compte individuel retraite, CIR, dont l'exploitation sera assurée par le service des retraites de l'État, doit libérer les ministères de la charge de l'établissement des dossiers de pensions, tout en maintenant une relation de proximité avec les intéressés⁽³⁾.

La bascule pour tous les ministères, hormis ceux de l'Éducation nationale, de la Défense et de l'Intérieur, est prévue pour le début de l'année 2013. Toutefois, les CIR pourraient encore avoir besoin d'être alimentés.

La Cour des comptes a, à plusieurs reprises, dans ses rapports annuels, examiné le système de gestion des pensions. Si plusieurs de ses vigoureuses recommandations ont été suivies d'effet, comme la mise en place d'un comité de coordination stratégique, la Cour a constaté dans son Rapport public annuel 2012⁽⁴⁾ que différents processus, dont la fiabilisation des CIR, ne progressaient pas suffisamment et que les gains de productivité attendus devaient être sérieusement revus à la baisse (190 ETPT pour la DGFIP pour la période 2011-2016, contre une estimation initiale de 300 ETPT).

Le Rapporteur spécial se demande donc si l'heure d'un bilan d'étape n'est pas venue.

(1) Dont l'adresse du site Internet est la suivante : <http://www.info-retraite.fr>

(2) Le montant maximum du marché est estimé à 4,5 millions d'euros HT.

(3) Via le portail Petrel et différents canaux de communication

(4) Tome 2 – Les Suites – du Rapport public annuel 2012 – pages 459 et suivantes.

D.- L'ACTION *Soutien* SUPPORTE UN MAXIMUM DE DÉPENSES

L'action *Soutien* mobiliserait en 2013 23,65 % des demandes budgétaires et 12,9 % des effectifs ETPT du programme 156. Si l'effort de meilleure répartition des effectifs engagé depuis 2011 se poursuit, la concentration des crédits hors charges de personnel s'accroît. 86,2 % de la demande de crédits pour financer les dépenses de fonctionnement, d'investissement et accessoirement d'intervention de la DGFIP s'y retrouve.

L'action *Soutien* accueille les effectifs de la DGFIP chargés de missions transversales de support (gestion des ressources humaines et des moyens, informatique), pilotage (audit et contrôle), d'état-major (direction, communication, accueil, etc.) et se rapproche de la troisième filière de l'organigramme de la DGFIP, dite du pilotage du réseau et des moyens. Elle comporte une subdivision réservée au programme Copernic.

a) Les ETPT de l'action Soutien sont diminués d'un tiers par un effort sur leur affectation

En 2013, l'action *Soutien* rassemblera 14 845 ETPT soit 788 agents ETPT de moins que n'en comptabilisait le PAP 2012. Elle concentre 12,9 % des effectifs ETPT de la DGFIP ; 15,6 % des agents A+ du programme y sont inscrits et presque autant d'agents A qui assurent des fonctions de pilotage, d'état-major et de support.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION *Soutien* 2010-2013

Catégorie	ETPT 2010 réalisé	ETPT 2011 réalisé	LFI ETPT 2012	LFI ETPT 2013
A+	1 004	587	1 039	286
A	5 455	6 099	5 618	4 630
B	4 625	4 261	4 276	5 422
C	4 545	4 433	4 371	4 710
Total	15 629	15 380	15 304	15 048

Source : RAP et PAPS du programme 156

La modification de l'affectation des cadres entre les catégories A et A+ portée sur les exercices 2011 et 2013 ne perturbe pas la lecture des efforts de meilleure affectation des effectifs inscrits sur cette action. Au regard de l'exécution 2011 et des propositions 2012 cette action enregistre une diminution nette d'ETPT.

Les crédits de personnel demandés pour l'action *Soutien* en 2013 sont estimés à 978,9 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2012. Une réduction d'effectifs de 256 ETPT parvient quand même à se traduire budgétairement.

Cette action se compose de deux sous actions.

b) Dotée d'un effectif encore soutenu la sous-action Soutien Copernic se finance par reports de crédits

Le projet Copernic était censé être conduit sur la période 2001-2009 avec un budget de 911 millions d'euros. Il se poursuit encore et son financement se fait par reports de crédit, sans que le Rapporteur spécial puisse réellement apprécier la dépense.

La sous action dédiée au programme transversal Copernic compte encore 203 ETPT (en majorité des cadres A), ce qui est un peu surprenant, la décélération des effectifs Copernic ayant été annoncée comme plus rapide. Cette présence témoigne du besoin encore élevé de compétences pour poursuivre le développement de ce progiciel. Ses charges de personnel sont similaires à celles prévues pour 2012 : 16,6 millions d'euros.

Début 2012, 30,53 millions d'euros en AE et 49,90 millions d'euros en CP ont été reportés au titre du programme Copernic. Une partie de ces sommes aurait été « surgelée ». Mais, lors de la commission élargie du 25 octobre dernier, le Rapporteur spécial n'a pas obtenu de réponse de la part du ministre de l'Économie et des finances.

LE PROGRAMME COPERNIC SUR LA PÉRIODE 2012-2014

Les précédents rapports spéciaux relatifs aux projets annuels de performance du programme 156 ont consacré de longs développements au chantier informatique Copernic lancé en 2001.

Après une première étape sur les modules emblématiques de Copernic (TéléIR, TéléTVA, portail fiscal, etc.), l'abandon de quelques ambitions autour de la refonte des systèmes de paiement, la deuxième étape très professionnelle est en cours d'achèvement. Elle concerne la livraison de référentiels et leurs branchements aux applications d'assiette et de gestion de fiscalité orientés usagers.

Le plan opérationnel 2012-2014 concerne des services aux usagers et la poursuite la rénovation d'outils de travail professionnels qui entraînera l'extinction d'applications encore utilisées (Cf. action *Fiscalité des PME*).

Pour les particuliers, un service d'évaluation des biens immobiliers PATRIM Usagers va fournir une aide à l'estimation des biens et faciliter les obligations fiscales en matière d'ISF ou de successions dont la mise en service est prévue au cours du premier semestre 2013. Est en préparation un projet de dématérialisation des avis d'imposition sur le revenu, des prélèvements sociaux et de l'ISF.

Pour les agents de la DGFIP les projets à mener à bien sont les suivants.

- Comme cela a été présenté supra le poste informatique des agents des SIE sera progressivement unifié par la reprise des applications existantes et de la base BDRP. Le contrôle fiscal et notamment l'application SIRIUS PRO seront orientés vers de nouveaux silos de données numériques. Un résumé du dossier fiscal d'un particulier est en préparation afin d'optimiser les opérations de contrôle fiscal.

- Le module topo administratif du Référentiel de Structures Uniques de la DGFIP (Topad2-ARTEMIS) sera réalisé.

- L'expérimentation du projet RSP (Refonte des Systèmes de Paiement), recentré dans une première version sur le recouvrement forcé des impôts sur rôle et auto-liquidés (en remplacement des applications RAR, MIRIAM et SIRIUS REC) est prévue pour début 2013. L'étude sur le recouvrement spontané et amiable se poursuit, notamment pour permettre la prise en charge de la gestion des nouveaux mandats SEPA ⁽¹⁾.

- Les travaux engagés sur l'application MEDOC tentent à la faire évoluer sur une application de tenue de la comptabilité des versements (y compris des restes à recouvrer) des impôts des particuliers.

À l'examen des réponses au questionnaire budgétaire relatives à des problématiques informatiques, le Rapporteur spécial relève la grande mobilité budgétaire de projets informatiques évoqués tant dans le cadre de Copernic que des investissements informatiques généraux. Il y a à tout le moins une fongibilité des budgets.

c) La demande de crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic est diminuée d'environ 10 %

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUTIEN HORS COPERNIC

Catégorie	ETPT 2009 réalisé	ETPT 2010 réalisé	ETPT réalisé 2011	LFI ETPT 2012	LFI ETPT 2013
A+	939	976	581	1 015	280
A	5 053	5 272	5 917	5 458	4 455
B	4 565	4 607	4 242	4 261	5 403
C	5 030	4 541	4 430	4 369	4 707
Total	15 587	15 396	15 170	15 103	14 845

Source : RAP et PAPS du programme 156

● La demande de crédits de fonctionnement de cette sous-action s'élève à 1 030,14 millions d'euros en autorisations d'engagement et 969,14 millions d'euros en crédits de paiement. Cette enveloppe augmente donc de 18 millions en autorisations d'engagement et diminue de 4 millions en crédits de paiement et conserve un ordre de grandeur identique à celui des années précédentes.

(1) SEPA : Single Euro Payments Area

Les dépenses de fonctionnement considérées comme indivises de l'action *Soutien* sont articulées autour des cinq rubriques suivantes.

– Le poids budgétaire des loyers budgétaires ⁽¹⁾ de 2013 est légèrement supérieur à celui de 2012 : 242,9 millions d'euros. Les abandons de locaux domaniaux permettent d'atténuer les effets de la revalorisation théorique de ces loyers de 2,5 %, dont l'impact est estimé pour la DGFIP à 6 millions d'euros en 2013.

En contrepartie 20 % du total de ces loyers budgétaires est réservé à la DGFIP au sein du programme 309 Entretien des bâtiments de l'État qui est chargé de l'entretien lourd des bâtiments. Mais il semble qu'en 2012 une partie de ces sommes a été gelée.

– Les frais de structure passent à 243,9 millions d'euros en crédits de paiement, contre 244,4 millions d'euros en 2012. Cette diminution semble imputable aux locations et charges connexes et aux frais d'entretien des locaux.

– Les dépenses liées à l'accomplissement des missions, estimées à 388,85 millions d'euros en crédits de paiement sont appréciées à la hausse depuis 2011. En 2013 ; le poste le plus important est celui des frais d'affranchissement. Il est immédiatement suivi par celui des dépenses informatiques qui s'affichent à 149,01 millions d'euros (contre 156,41 millions en 2012), le coût du support et de la maintenance évolutive diminuant significativement ⁽²⁾. Un effort est fait sur toutes les autres rubriques.

– Les moyens de fonctionnement, qui contribuent à l'exercice des missions tels les frais de déplacement et les fournitures de bureau, sont estimés à 71,8 millions d'euros en crédits de paiement contre 81,9 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, soit une nouvelle baisse de 10,6 millions d'euros avec deux postes principaux : les fournitures de bureaux et les frais de déplacement.

– La dotation de la catégorie « divers » qui regroupe des prestations de service sociales et « collectives » ⁽³⁾ est réduite de 5 millions d'euros (à 21,7 millions).

(1) En contrepartie de ces versements 20 % du total de ces loyers budgétaires seront réservés à la DGFIP au sein du programme 309 Entretien des bâtiments de l'État qui est chargé de l'entretien lourd des bâtiments.

(2) Tout dépend en effet de la répartition de ces dépenses au sein des différentes actions.

(3) Dont la contribution au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) de 4,5 millions d'euros et les participations au fonctionnement des restaurants administratifs.

d) La fin des investissements immobiliers liés à la mise en place de la DGFIP permet une réduction des besoins de crédits de titre 5 de la sous-action Soutien autre que Copernic

La sous-action *Soutien* concentre, comme elle le fait pour les dépenses de fonctionnement, les nouvelles dépenses d'investissements du programme à plus de 85 %.

Toutefois cette demande de crédits d'investissement s'effondre à 46,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66,45 millions en crédits de paiement. Cette chute de 70 % en autorisations d'engagement et 60% en crédits de paiement se porte essentiellement sur les immobilisations corporelles (d'environ 90 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement immobilier dans le cadre du programme 156 sont limitées à 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,2 millions en crédits de paiement, normalement dédiées au « maintien du parc »⁽¹⁾. Les opérations immobilières directement liées à la mise en place de la DGFIP sont désormais accessoires. Et l'on rappellera que l'investissement immobilier du programme 156 s'inscrit depuis 2012 dans le cadre de la programmation immobilière 2011-2013 qui prend en compte les activités des programmes Entretien des bâtiments de l'État et Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Les autres immobilisations corporelles, essentiellement des achats de matériels, s'élèveraient à 20 millions d'euros. Enfin, les immobilisations incorporelles, essentiellement informatiques, sont estimées à 16,4 et 22,6 millions d'euros respectivement en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. On remarquera l'imprécision de la destination de ces sommes.

Les réponses au questionnaire budgétaire permettent toutefois d'avoir une idée des investissements informatiques relevant de l'action *Soutien* et que préparent le comité stratégique informatique (COSTRAT) et le comité des demandes nouvelles (CODEN) du service des Systèmes d'information de la DGFIP (SSI). Il s'agit outre des projets relatifs à la sécurité, à l'hébergement des installations de la DGFIP et à des questions d'architectures techniques, de divers projets qui concernent la gestion « support et structures » (Artémis, annuaire et habilitations, bibliothèque documentaire, filtrage des accès Internet, etc.), la gestion métiers (traitement des chèques, application des ventes domaniales, gestion de l'activité des casinos, dématérialisation des avis d'imposition, apurement administratif, etc.).

S'ajoutent à cet ensemble 121 000 euros de dépenses d'intervention correspondant à « l'adhésion » de la DGFIP à quelques organismes internationaux relevant du domaine fiscal (et notamment à l'OCDE dans le cadre de lutte contre la fraude fiscale).

(1) Rationalisation du parc, amélioration de la qualité des biens, réhabilitation des immeubles des années 70-80, notamment deux opérations de rénovation/réhabilitation et une opération de regroupement.

CHAPITRE II.- LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges regroupe depuis 2011 la totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI).

La douane exerce une triple mission :

– une mission de sécurisation des échanges et protection de l'espace national et européen, y compris maritime, contre les fraudes, notamment la contrefaçon et les grands trafics internationaux ;

– une mission économique, en faveur de la compétitivité des 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 ;

– une mission fiscale, en se positionnant comme une référence en matière de fiscalité des nouveaux enjeux environnementaux et en assurant, sous de nouvelles modalités, à compter de fin 2013 la collecte de la taxe poids lourds.

Les crédits demandés sont censés financer l'ensemble des moyens permettant la réalisation, dans la performance, de ces larges missions douanières.

La protection de l'espace national et européen et la régularisation des échanges commerciaux constituent pour la DGDDI des attributions indissociables du rôle fiscal qui lui est ordinairement dévolu. L'action de la douane a en effet considérablement évolué du fait des transformations 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, de lutte contre les trafics de stupéfiants et de contrebande, s'est enrichie 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 »).

La douane évolue dans un double environnement, celui du commerce mondial, et celui d'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 en constante évolution.

L'espace communautaire très structurant oriente les efforts de la DGDDI de modernisation des procédures et des moyens de dédouanement ; l'enjeu touche également au niveau de compétitivité et de concurrence de la douane française avec les autres services de dédouanement européens en passe ces dernières années de concentrer une grande part des flux de marchandises en transit dans l'espace européen.

I.- LES PRÉOCCUPATIONS DES ACTEURS DU PROGRAMME 302 FIN 2012

Le Rapporteur spécial s'est inquiété de la situation du budget en cours et de l'état d'esprit des différents acteurs qui contribuent à la mise en œuvre et à la performance du programme 302.

1.- Nouvelles tensions sur le bouclage budgétaire 2012 de la douane

a) Un titre 2 de nouveau « tendu »

L'exercice 2011 du programme 302 n'a pu être clôturé, en dépit d'une stricte gestion des effectifs, sans une rallonge de plus de dix millions d'euros pour couvrir les dépenses de personnel. Un nombre de départs à la retraite supérieur aux prévisions a pourtant permis à la DGDDI de se maintenir en dessous de son plafond d'emploi qui a été « sous consommé » à hauteur de 91 ETPT. Cet effort n'a cependant pas suffi. Toutefois, contrairement aux années précédentes, cette somme a été prélevée sur les crédits des autres titres du programme, par « auto-assurance ».

Il semble que la situation budgétaire soit similaire pour la fin de l'exercice 2012. Bien qu'en deçà de son plafond d'emploi, la masse salariale 2012 de la douane serait confrontée à un faible niveau de départs en retraite. Tout en s'imposant des vacances sur environ 130 ETPT, il est probable que la DGDDI ait besoin d'un abondement de crédits dont les modalités seraient en cours de discussion.

Le Rapporteur spécial précise que la masse salariale est définie lors des projets de loi de finances au niveau de la mission et non du programme, que celle-ci est notoirement sous budgétée par rapport aux plafonds d'emploi et que cette approche globalisée ne responsabilise pas les responsables de programme.

b) Les autres titres de dépenses

Les crédits hors titre 2 attribués par la loi de finances pour 2012 se sont élevés à 478,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 490,96 millions d'euros en crédits de paiement. 6 % de ces montants ont fait l'objet d'une mise en réserve réglementaire. Par ailleurs, les lois de finances rectificatives des 14 mars et 16 août 2012 ont annulé 8,009 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. 2,63 millions d'euros d'autorisations

d'engagement et crédits de paiement ont fait l'objet d'un surgel. Les reports de crédits de paiement de l'année 2011 sur l'exercice 2012 sont limités, Chorus ayant facilité la mobilisation des crédits de paiement. Par contre, le déploiement de Chorus a entraîné l'ouverture et le report d'autorisations d'engagement techniques d'un montant supérieur aux exercices précédents.

Les dépenses de fonctionnement 2012 devraient se révéler supérieures aux prévisions budgétaires comme c'est le cas depuis l'exercice 2009. Elles diminuent néanmoins. Elles seront couvertes par la mobilisation des quelques reports de crédits de 2011 vers 2012 (1,9 million d'euros en crédits de paiement), les fonds de concours et les attributions de produits qui peuvent y être rattachés et une fongibilité avec les autres titres 5 et 6.

Le calendrier de saisie des investissements 2012 se déroule sans entraves et les opérations importantes (moyens de la surveillance, immobilier et informatique) sont respectées. Le niveau des dépenses d'investissement sera même élevé en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement à la suite d'engagements relatifs à l'équipement naval et à des règlements concernant l'opération de renouvellement du parc aérien. Le remboursement par le Fonds Frontières Extérieures de 6,5 millions d'euros au titre du co-financement d'un avion y contribue.

Le niveau de consommation des dépenses d'intervention au profit des buralistes serait inférieur aux prévisions (275 millions d'euros pour une provision de 295 millions) bien que les demandes d'indemnités de fin d'activité soient élevées. Toutefois, comme les années précédentes, les crédits de titre 6 pourraient dégager un solde positif qui atténuerait les effets des annulations de crédits et de la mesure de surgel.

2.- Différentes manières de poursuivre la réduction des effectifs

a) La douane fait l'annonce d'un réseau compatible avec son budget triennal 2013-2015

La DGDDI anticipe pleinement qu'un processus continu de réduction de ses effectifs ne peut plus se faire au « fil de l'eau », comme cela l'a été dans une certaine mesure en 2011 et en 2012, sans que certaines de ses missions ne s'effondrent. Elle cherche donc à se repositionner « intellectuellement », à inventer une nouvelle douane dématérialisée dont les missions seront recentrées, sans doute redéfinies et certaines peut-être abandonnées. Elle présentera donc en 2013 un projet stratégique de moyen terme définissant l'évolution de son réseau territorial en cohérence avec les moyens budgétaires 2013-2015.

La problématique de la douane est en effet différente de celle qui va se poser à la DGFIP. Sa mission n'ayant jamais été d'éradiquer tous les trafics et toutes les fraudes, elle va chercher à être la plus performante possible au regard de ses moyens humains, technologiques et budgétaires.

b) Les réductions d'effectif au fil de l'eau ne riment pas avec les gains de productivité

Le Rapporteur spécial a pu constater lors de l'examen de l'exécution 2011 du programme 302 que les réductions d'effectif n'étaient pas enregistrées là où elles avaient été prévues. Le responsable de programme souhaitait alors, en particulier, sauvegarder les moyens opérationnels de la branche surveillance. Mais celle-ci a finalement supporté une grande partie de l'effort. En effet, d'une part, les départs en retraite n'ont pas correspondu aux anticipations faites par branche, d'autre part, le correctif qui peut être introduit par voie de recrutements ne produit son plein effet que sur l'exercice suivant.

On notera que ces réductions des effectifs liés à des départs en retraite ne « tombent » pas parfaitement sur les postes ou structures où un réel gain de productivité peut être attendu.

L'exercice 2012 doit enregistrer la suppression de 371 ETPT. Avec un taux de non remplacement des départs à la retraite de plus de 60 %, l'impact des réductions est important. La DGDDI a donc essayé de combiner une répartition de l'effort entre services et la mise en œuvre de restructurations opérées soit par fermetures ou regroupements de services.

En 2012, la DGDDI aura procédé à la fermeture de 27 structures dont 10 de contributions indirectes, 4 de surveillance et 3 assurant des fonctions support. Elle aura également procédé à 14 opérations de regroupement dont 6 de structures de surveillance.

La mise en œuvre des réductions d'effectifs est gérée localement. Les fermetures et regroupements sont validés au niveau national, puis les élus et responsables locaux sont consultés. En accord avec les organisations syndicales, un délai d'un an est préservé entre l'annonce de la fermeture et son exécution. La presse se fait régulièrement l'écho des protestations des élus locaux ⁽¹⁾.

c) Les réductions d'effectif 2013 se cherchent une rationalité

Pour 2013, il a été arrêté que la branche surveillance contribuerait à 40 % de la réduction des effectifs (soit environ 77 ETPT) en fonction de l'efficacité des brigades terrestres en matière de lutte contre la fraude.

La branche commerciale est appelée à supporter les autres suppressions sur la base de l'efficacité fiscale des services de gestion à laquelle s'ajoutera une contribution proportionnelle par BOP métropolitain. Les BOP d'Outre-mer et les services à compétence nationale participeront de manière « forfaitaire » à cet effort ⁽²⁾.

(1) En septembre 2012, les députés et sénateurs de la Nièvre ont ainsi adressé une lettre commune contre la fermeture des bureaux douaniers de Nevers.

(2) La Masse de la douane est également invitée à contribuer à la réduction d'effectifs sur son réseau d'ordonnateurs.

d) Que va-t-il rester de la douane et des douaniers ?

Le climat social est à l'inquiétude et les douaniers la partagent. Ils ont la sensation d'une incompréhension à l'égard de leur administration et de leurs missions et demeurent actuellement dans un attentisme vigilant.

Demandeurs d'une perspective claire sur l'avenir de leur administration, que des lignes d'horizon soient tracées, ils protestent devant la fraude et la contrefaçon qui « *leur passent sous le nez* », sans qu'ils puissent tout à fait intervenir. Ils voudraient jouer un rôle plus important dans la lutte contre la fraude économique et fiscale, la lutte contre les trafics, contre la cybercriminalité, dans tous les domaines dont ils se sentent experts.

Certains ont un peu de mal, non pas tant avec la dématérialisation, mais avec la disparition de moyens éprouvés de contrôle : ceux permis par les aubettes à la frontière espagnole (« *on était sous le robinet* ») ou au Havre devant des conteneurs qu'ils souhaiteraient contrôler, quoiqu'en dise l'ordinateur.

Les douaniers, comme les agents du Ministère de l'Économie et des finances, ont massivement participé aux élections professionnelles de l'automne 2011 ⁽¹⁾. Toutefois, le récent refus de participer ou le retrait de plusieurs organisations syndicales à des réunions de travail ou comités techniques de réseau est symptomatique d'un durcissement des positions et de la possibilité d'une radicalité. De toute évidence, à défaut de grève, des crispations et des blocages sont apparus en 2012 sur des sujets proprement internes.

Professionnellement, les douaniers ne sont pas démotivés, mais ils s'interrogent effectivement sur ce qu'il va rester des missions de la douane avec de moins en moins de douaniers. Un métier en voie de disparition?

(1) Dans le cadre de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

II.- UN BUDGET RESPECTUEUX DU « ZÉRO VALEUR » MALGRÉ DES CHARGES DE PERSONNEL EN AUGMENTATION

Le Rapporteur spécial souligne le caractère complet de l'exposé des éléments budgétaires du programme 302 et des résultats de la gestion de ses locaux.

La demande de budget du programme 302 pour 2013 se présente comme suit :

PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2013

(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 et lutte contre la grande fraude douanière	409 397	34 797	6 300	0	450 494
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	129 528	24 380	41 360		195 269
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	222 915	20 753	2 830		246 498
Action n° 5 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale (<i>absorption de l'action</i> Perception des droits et taxes)	145 695	10 041	1 550	263 580	420 866
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	223 939	57 047	7 960	1 600	290 546
Total	1 131 474	147 020	60 000	265 180	1 603 673

Source : PAP 2013

Les demandes de crédits en autorisations d'engagement (AE) du programme 302 pour l'exercice 2013 enregistrent une augmentation de 1,14 % en euros courants.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2013

(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 et lutte contre la grande fraude douanière	409 397	34 797	8 300		452 494
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	129 528	24 380	33 095		187 004
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	222 915	20 753	2 830		246 498
Action n° 5 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale (<i>absorption de l'action</i> Perception des droits et taxes)	145 695	10 041	1 550	263 580	420 866
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	223 939	57 047	8 825	1 600	291 410
Total	1 131 474	147 020	54 600	265 180	1 598 273

Source : PAP 2013

Le besoin affiché en crédits de paiement (CP) du programme 302 pour l'exercice 2013 est identique à celui voté pour 2012, à 31 millions d'euros près.

Sur la base d'une inflation évaluée à 1,75 % pour 2013, en euros constants, les dépenses du programme 302 s'infléchissent (-0,61 % en AE et -1,75 % en CP) respectant ainsi le principe du « zéro valeur » défendu par le Gouvernement.

Les dépenses de personnel augmentent de 2,18 % et représentent désormais 70,6 % des dépenses du programme. L'enveloppe des dépenses de fonctionnement augmente de 7,2 %. Le budget d'investissement est également en hausse de 25,8 % en AE mais diminue en CP de 6,5 %. Les efforts budgétaires sont donc assumés par les dépenses d'intervention qui diminuent de plus de 10,3 %.

On observera la grande identité des demandes de crédits formulées en AE et en CP. Seules les dépenses d'investissement affichent un écart, de 5,4 millions d'euros, qui correspond à la passation de commandes de gros équipements (avions et patrouilleurs) dont la livraison s'étale sur plusieurs exercices. La participation du Fonds communautaire Frontières Extérieures à des dépenses engagées antérieurement pour l'équipement naval est estimée à 4,9 millions d'euros pour 2013. Elle viendra augmenter les moyens financiers du titre 5.

• *Des fonds de concours et attributions de produits réguliers et indispensables*

Hors remboursement du Fonds Frontières Extérieures, les ressources pour 2013 des fonds de concours et attributions de produits sont identiques à celles de 2012 et proviennent des mêmes sources. Parmi ces fonds de concours une enveloppe de 326 000 euros concerne la mise en œuvre par la douane française d'actions relevant du programme pluriannuel communautaire « Douane 2013 ».

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2007-2013

(en euros)

Rattachement	Montants
2007	20 974 031
2008	19 608 275
2009	12 505 450
2010	8 238 356
2011	4 094 000
LFI 2012 hors FFE	4 094 000
PLF 2013 hors FFE	4 094 000

Source : PAPs programme 302

A.- DES CRÉDITS HORS TITRE 2 RÉDUITS MAIS DONT LA DESTINATION EST RASSURANTE

L'ensemble des crédits hors titre 2 demandés pour 2013 s'élève à 472,2 millions d'euros en AE et 466,8 millions d'euros en CP. Ils diminuent donc respectivement de 1,27 % et de 4,92 %. Mais cette diminution est essentiellement supportée par les dépenses d'intervention (titre 6) qui n'affectent pas directement la gestion du programme.

La DGDDI présente un tableau synthétique de la destination des crédits demandés tout à fait intéressant.

a) Des crédits de fonctionnement limités malgré les moyens liés à la taxe poids lourds

Bien qu'ils doivent tenir compte des moyens de fonctionnement propres à la mise en place de la taxe poids lourds (TLP) et à l'accueil du personnel qui sera chargé de son contrôle et de sa gestion, les crédits de fonctionnement (titre 3) se limiteraient en 2013 à 147,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'augmentation par rapport aux provisions 2012 est limitée à environ 10 millions d'euros.

Cette enveloppe est inférieure à la consommation constatée en 2011 qui s'est établie à 167,6 millions d'euros, mais comme pour les années précédentes, les dépenses inscrites sur le titre 3 bénéficient de fonds de concours et attributions de produits.

Les dépenses de fonctionnement sont concentrées à hauteur de 38 % dans l'action *Soutien* puis réparties de manière relativement homogène au sein des autres actions. Elles concernent pour l'essentiel des dépenses classées selon trois catégories.

- Les dépenses relatives aux missions opérationnelles constituent le premier poste de dépense de fonctionnement (environ 55,5 %). La DGDDI estime qu'elles vont augmenter de 21 %. Cette augmentation concerne les postes de dépenses de fonctionnement (entretien/maintenance) du parc aéronaval (18 millions d'euros) puis les dépenses relatives à la bureautique, l'informatique et la télématique (17,76 millions d'euros). Des dépenses associées à l'accueil des agents (et sans doute de l'antenne TPL) augmentent, telles le matériel et les fournitures et des prestations dites spécifiques. Mais tous les autres postes (affranchissement, frais de téléphonie, etc.) diminuent ou demeurent stables.

Afin de mieux maîtriser ses dépenses de carburants et de mieux assurer l'approvisionnement de ses aéronefs et navires, la DGDDI a renouvelé en l'élargissant le protocole qui la lie au service des essences des armées (SEA). L'indisponibilité de certains équipements par suite de refus de livraison pour défaut de paiement de fournisseurs, comme cela s'était ponctuellement produit en 2011, sera ainsi évitée.

Pour ses véhicules terrestres, la DGDDI dispose d'un marché interministériel mutualisé dont la gestion a été supervisée par le Service des Achats de l'État.

– Les dépenses liées à la logistique de base et à l'immobilier⁽¹⁾, qui représentent 34,8 % des dépenses de fonctionnement parmi lesquelles les loyers budgétaires⁽²⁾, estimés à 18,61 millions d'euros enregistrent une baisse d'environ 0,5 million d'euros. Toutefois, le PAP 2013 n'apporte plus de précision sur le montant des loyers « traditionnels » et les autres postes tels les fluides, la maintenance et le nettoyage. Ils se retrouvent peut-être dans la rubrique « logistique de base » qui enregistre une augmentation de 18,5 %.

– Les dépenses liées au fonctionnement de l'agent sont en baisse sensible (– 8,25 %). Cette rubrique comprend les subventions aux œuvres de la douane, dont l'œuvre des orphelins des douanes (ODOD).

b) Des crédits d'investissement fermes

La demande de crédits d'investissements pour 2013 en autorisations d'engagement atteint 60 millions d'euros et celle des crédits de paiement s'élève à 54,6 millions d'euros.

Les crédits d'investissement sont majoritairement inscrits au bénéfice des activités de surveillance (action 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* et action 3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*), à hauteur de 47,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49,7 millions d'euros en crédits de paiement. On les retrouve dans l'action *Soutien* (8,7 millions d'euros en crédits de paiement) et plus modestement au sein des activités commerciales (action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement*). Mais, pour 2013 ils apparaissent également dans l'action dédiée à la fiscalité douanière en raison des projets informatiques lancés pour la TPL (1,5 million d'euros en crédits de paiement).

Les principales dépenses d'investissements concernent le renouvellement de l'équipement aéronaval (25,11 millions d'euros en autorisations d'engagement, 33 millions d'euros en crédits de paiement).

Les dépenses d'investissements informatiques du programme sont estimées à 10,50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,5 millions d'euros en crédits de paiement. Elles se trouvent principalement dans l'action *Soutien* dont le plus gros chantier est celui de la protection et l'amélioration des plates-formes d'exploitation informatiques et des réseaux de la douane et des données hébergées. Ce projet pluriannuel LARI-DCI est estimé à 12,5 millions d'euros dont 1,08 million d'euros en AE et CP serait consommé en 2013.

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

(2) Les loyers budgétaires se voient appliquer une hausse de 2,52 % sur leur montant.

La poursuite de la rénovation du portail Intranet Aladin de la DGDDI dont le coût global est estimé à 5 millions d'euros, se poursuit également en 2013 à hauteur de 1,33 million d'euros. Mis en place 2001, ce portail a besoin d'une reconfiguration de ses échanges orientée métiers et plus transversale. 1,33 million d'euros y seront consacrés en 2013.

Il faut également citer la poursuite du développement du système d'aide à la décision et au pilotage interne ainsi que la participation de la douane au développement du SIRH ministériel, SIRHIUS.

Sur l'action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* sont inscrites les dépenses relatives aux développements informatiques « communautaires » @-Customs qui font évoluer les télé-procédures de dédouanement de Delt@ (2,83 millions d'euros en 2013).

Enfin les dépenses informatiques liées à la fiscalité douanière (produits soumis à accises et casier viticole informatisé) sont enregistrées dans l'action correspondante (n° 5).

Les dépenses d'investissements des équipements de surveillance, en augmentation, du programme sont estimées à 37,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,9 millions d'euros en crédits de paiement dont 25,11 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,1 millions d'euros en crédits de paiement pour le renouvellement du parc aéronaval entrepris depuis 2009.

Le renouvellement du parc automobile, en faveur de véhicules plus puissants et plus écologistes, des services opérationnels reste dynamique bénéficiant d'un montant de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4 millions d'euros en crédits de paiement.

Le renouvellement du matériel de détection et de l'armement se poursuit avec 6,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et des règlements prévus à hauteur de 3,8 millions d'euros.

Toutefois un bilan complet des dépenses engagées pour les plus grosses opérations de renouvellement des équipements et des projets informatiques serait bienvenu pour chiffrer le coût complet de celles-ci après divers attermoiments.

c) La DGDDI estime que ses investissements immobiliers sont contrariés

Les dépenses d'investissements immobiliers du programme 302 sont estimées à environ 5,24 millions d'euros en crédits de paiement et sont concentrées dans l'action *Soutien* en tant que dépenses indivises (3,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,54 millions d'euros en crédits de paiement).

Une partie des investissements immobiliers de la douane est financée par le biais du programme 723 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. La DGDDI peut ainsi théoriquement bénéficier d'une partie du prix de la cession des biens qu'elle a libérés et remis à France Domaine. C'est sur la base de cette ressource qu'elle a pu lancer plusieurs opérations pour la création et l'implantation de centres de services ressources humaines et le relogement du laboratoire de Massy. Elle travaille également à la fusion des écoles des douanes de Rouen et La Rochelle sur le site de La Rochelle (dont le budget prévisionnel atteint 16,4 millions d'euros).

Mais la DGDDI dénonce les difficultés qu'elle rencontre pour articuler ses projets immobiliers et le délai du rattachement effectif des sommes qui sont censées lui revenir. Les opérations immobilières sont la condition de la matérialisation de gains de productivité et de la réalisation d'opérations de regroupements. Or, bien qu'elle ait remis des biens à France Domaine, aucun de ses nouveaux projets immobiliers, pourtant structurants, n'a été inscrit en 2013 dans le cadre du programme 723.

Enfin, quelques projets immobiliers, comme celui relatif à la climatisation et aux réseaux électriques du centre informatique douanier (CID d'Osny), en raison de leur complexité technique, ont été reportés et seront en partie financés par report de crédits.

Les dépenses d'entretien immobilier sont partiellement financées par un retour via les loyers budgétaires⁽¹⁾. En 2012, la DGDDI avait pu, par ses efforts, disposer d'un retour d'environ 3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Mais elle doit rejoindre, comme la DGFIP, la procédure appliquée aux administrations relevant de la REATE (Réforme de l'administration de l'État). Ces fonds sont désormais régionalisés et placés sous la responsabilité des préfets. La DGDDI craint de voir les capacités d'entretien de ses bâtiments se réduire en rejoignant un dispositif triennal déjà arrêté auquel elle ne participait pas.

- *La structure prévisionnelle de la dépense hors titre 2 est saine.*

En 2013, le programme 302 réglera probablement 17,3 millions d'euros de dépenses au titre des 26,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui ne seraient pas couvertes par des paiements à la fin de l'exercice 2012.

Il est prévu de consommer 95,2 % des autorisations d'engagement demandées et engagées au titre de 2013. L'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement demandés par la douane, pour l'année 2013 et aux titres des années antérieures, dépend principalement de l'avancement opérations d'investissement pluri-annuelles.

(1) Théoriquement 20 % des loyers budgétaires 2012 (soit environ 3,6 millions d'euros) depuis le programme 309 Entretien des bâtiments de l'État.

À fin 2013, le solde des engagements non couverts par des paiements s'établirait autour de 32,34 millions d'euros.

Enfin, le montant des reports de crédits de l'année 2012 sur l'exercice 2013 n'est pas encore connu, mais il serait faible. La gestion du programme 302 continue d'être saine.

- *Un schéma de déversement régulier*

En dernier lieu, l'examen du schéma de déversement des crédits établit le montant total nécessaire au fonctionnement du programme 302 pour 2013 à 1 665 millions d'euros (+ 0,8 %). Il bénéficie d'un apport de services de la part des programmes Conduite et pilotage des politiques économique et financière (prestations sociales, formation) et Entretien des bâtiments de l'État. De son côté, il fournit des services estimés à 1,7 million d'euros à la mission **Écologie, développement et aménagement durables** au titre de la participation de la douane au contrôle de la pêche.

B.- LES RESSOURCES DU TITRE 2 SONT ENCORE ASCENDANTES ALORS QUE LES RESSOURCES HUMAINES S'AMENUISENT

Depuis une dizaine d'années, la DGDDI est engagée dans une démarche de modernisation et de réduction d'effectifs qui s'inscrivent dans des contrats pluriannuel de performance successifs, le dernier concernant la période 2012-2013.

1.- La justification au premier euro des dépenses de personnel

a) Des charges de personnel à la hausse : les rémunérations d'activité sont difficilement contenues alors que les contributions sociales gonflent.

1 131 millions d'euros sont inscrits en 2013 pour financer l'ensemble des charges de personnel du programme 302 contre 1 108 millions en 2012.

Les dépenses de personnel (ou de titre 2) du programme 302 prévues pour l'exercice 2013 augmentent de 2,18 % en euros courants c'est-à-dire plus que l'inflation prévisionnelle, malgré la perte de 183 ETPT.

Les rémunérations d'activités augmentent, certes de 0,6 %, mais augmentent alors qu'un frémissement à la baisse avait pu être constaté lors de l'examen du PLF 2012. On constate donc ainsi l'inertie de la masse salariale qui ne parvient pas à diminuer même si des réductions d'effectif sont prévues. Le point de croisement des courbes serait à déterminer et pourrait se situer au-dessus de la suppression de 200 ETPT.

L'alourdissement des charges de personnel repose cependant principalement sur les cotisations et contributions sociales. La seule contribution sociale employeur au CAS *Pensions* représente 30,3 % des dépenses inscrites dans le titre 2.

DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 302 (2008-2013)

(en milliers euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution n 2010	Exécution 2011 <i>Périmètre enrichi</i>	PLF 2012 <i>Périmètre enrichi</i>	PLF 2013 <i>Périmètre enrichi</i>
ETPT	17 633	17 269	16 930	17 435	17 063	16 870
Rémunérations d'activité	674 881	673 047	677 556	705 456	703 627	707 888
Cotisations et contributions sociales	327 612	337 620	354 669	385 654	399 003	419 538
<i>Dont contribution au CAS Pensions</i>	<i>251 908</i>	<i>262 643</i>	<i>279 920</i>	<i>307 418</i>	<i>321 805</i>	<i>343 336</i>
Prestations sociales et allocations diverses	5 135	5 210	5 117	5 476	5 887	4 046

Compte tenu de la tension sur le titre 2 de l'exercice en cours et des données du CPP de la DGDDI sur la période 2012-2013, le Rapporteur spécial se demande si l'enveloppe des dépenses de personnel pour 2013 n'est pas légèrement sous-estimée.

On observera que la mise en œuvre de la TLP limite la réduction des effectifs initialement prévus à hauteur de 371 ETPT. Comme les agents affectés à la TLP sont censés être au nombre de 234 ETPT dès 2013, la réduction théorique supportée par une DGDDI sans nouvelle mission serait de l'ordre de 417 ETPT hors transfert.

183 ETPT devraient disparaître au cours de l'exercice 2013 selon la répartition suivante.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE À PÉRIMÈTRE CONSTANT (2011-2013)

Catégorie	RAP 2011	LFI 2012	PLF 2013
A+	345	314	180
A	3 537	4 057	4 271
B	7 180	7 537	7 477
C	6 092	5 155	5 003
Total ETPT	17 154	17 063	16 870

Source : RAP 2011 et PAP 2012 et 2013

Comme pour la DGFip, la redéfinition de la catégorie des agents A+ fait évoluer la distribution entre les ETPT A+ et A, cette dernière catégorie voyant ses effectifs augmenter légèrement.

Pour la catégorie C, malgré des recrutements estimés à 466 entrées ETP au titre de la TPL et des sorties chiffrées à 342 ETP, les effectifs ETPT seraient diminués de 152 unités. Cet écart est rendu possible par les effets en année pleine des suppressions de l'année 2012 et par les mesures de repyramidage catégoriel.

Au sein de la DGDDI, les agents de la catégorie B prédominent mais l'encadrement est de mieux en mieux représenté. Année après année, le personnel de la douane « est plus qualifié » et ses compétences sont mieux « valorisées ».

Le personnel de la douane est à 84,7 % en poste dans les services interrégionaux. 11,4 % sont affectés dans un service à compétence nationale (direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières – DNRED – par exemple). L'administration centrale compte 620 ETPT.

L'étude de la répartition des personnels sur l'ensemble du territoire de la métropole comme de l'Outre-mer sera à faire en regard des points de passage frontaliers actifs (par exemple plus de 1 000 douaniers à Roissy) et des axes de trafic.

b) L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale

Les composantes de la masse salariale sont retracées ci-après.

● Les entrées/sorties en ETP

Le solde sorties/entrées estimé pour 2013 est de – 61 ETP. Malgré une prévision de départs à la retraite estimés à 660 ETP (et donc supérieur à 2012), la mise en place de la TLP fait plus que doubler le nombre de primo recrutements. Le taux de non remplacement des départs à la retraite, soutenu les années précédentes, chute en 2013 à 9,2 % (environ 1/10^{ème}).

La DGDDI connaît peu de transferts d'ETPT (11 sortants pour 1 entrant). Par contre, elle compte 72,9 ETP mis en disposition (59 sans remboursement) dans des administrations et organismes européens ou internationaux où leur présence est considérée comme apportant une plus-value à l'ensemble de la DGDDI. On compte ainsi 17 attachés douaniers en ambassades⁽¹⁾, 3 mises à disposition (MAD) à la Commission européenne et 2 au sein de l'Organisation mondiale des douanes. La DGDDI dispose également de quelques personnes en activités dans des organismes sociaux qui lui sont liés (ODOD, Mutuelle des douanes, etc.).

Après le plan de requalification des emplois de la période 2009-2011, de nouvelles mesures de repyramidage au sein de la DGDDI sur la période 2012-2014 pourraient être discutées à l'automne au sein du ministère. Mais aucune précision n'a été portée à la connaissance du Rapporteur spécial. Les syndicats dénoncent une réduction du nombre de promotions promises.

(1) La présence de ces attachés est souvent liée aux circuits des trafiquants et s'adapte à leur évolution.

- Le solde du glissement vieillesse technicité (GVT)

Le GVT positif (effet de carrière) du personnel de la DGDDI en 2013, est estimé à 10,9 millions d'euros hors pensions alors que le GVT négatif⁽¹⁾ l'est à 13,3 millions d'euros. Le solde négatif du GVT enregistré pour la première fois en 2012 s'accroît à -2,4 millions d'euros. Cette économie budgétaire découle des effets de la réduction des effectifs. Un solde de GVT négatif ne contribue donc pas seul à la réduction de la masse salariale.

- Les mesures salariales générales

Les mesures salariales générales pour 2013 rapportées à la DGDDI ont un impact quasi nul en raison du maintien du gel du point d'indice de la fonction publique à 55,5635 euros. Les dispositions GIPA (garantie individuelle de pouvoir d'achat) ne devant concerner que quelques centaines d'agents, elles sont estimées à 129 000 euros. Par contre, l'enveloppe prévue pour le rachat des jours en compte épargne temps est réajustée à 2,3 millions d'euros ; le nombre de jours cumulés sur les comptes épargne temps augmentant sensiblement (+ 15 % par rapport à 2012).

- Les mesures catégorielles

Les provisions pour mesures catégorielles diminuent depuis 2010. Elles sont estimées pour 2013 à 7,5 millions d'euros, contre 8,4 millions d'euros en 2012. Elles se décomposent en mesures catégorielles statutaires et indemnitaires.

Une mesure statutaire interministérielle adoptée fin 2011 et entrée en vigueur en janvier 2012 permet une revalorisation de la fin de carrière de certains agents de catégorie C. Il s'agit de la création d'un échelon spécial contingenté. 11 promotions étaient possibles à ce titre en 2012.

Une augmentation graduelle du nombre de points d'allocation complémentaire de fonction (ACF) a été allouée aux agents de la branche commerciale pour les exercices 2012/2013. Les agents de la surveillance douanière vont bénéficier d'une revalorisation de leur indemnité de risque à taux indexé (IRTI) et des heures de nuit. La grille indiciaire de la catégorie B sera revalorisée à hauteur de 0,3 million d'euros. Ces mesures statutaires et indemnitaires font partie d'un accord valide de négociation⁽²⁾ entre la DGDDI et les organisations syndicales de la douane au titre de la restitution d'une partie des gains de productivité programmés sur les années 2012-2013.

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

(2) Dans le cadre de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Un panier de 2,4 millions d'euros est également prévu pour financer diverses mesures catégorielles et statutaires dont 1,5 million d'euros spécialement destiné à diminuer les inégalités salariales au sein de la DGDDI.

Bien qu'on n'en connaisse pas l'impact budgétaire, une réforme de la carrière du commandement douanier a été conduite en 2012. Les emplois de direction de la douane sont ceux d'administrateur général, administrateur supérieur et d'administrateur des douanes et des droits indirects.

Pour les agents A déconcentrés assumant un emploi de direction et de commandement, un grade fonctionnel de directeur principal des services douaniers a été créé afin d'ouvrir, dans la perspective de l'allongement de la durée d'activité, de nouvelles perspectives de carrière.

Parallèlement, l'architecture des emplois de chefs de service comptable de la DGDDI a été adaptée à celle des emplois de direction et le nombre de catégories dans ses postes a été réduit.

À l'exclusion des catégories A et A+ dont les différents coûts d'entrée-sortie et les coûts moyens sont affectés par la redéfinition de la catégorie des agents A+, le coût moyen d'un agent B fléchit un peu alors que celui d'un agent de la catégorie C augmente de 1,4 % (hors contribution au CAS *Pension*).

- Les cotisations sociales employeurs et prestations sociales

À l'instar des autres administrations le taux de cotisation au CAS *Pensions* pour les personnels civils augmente de 5,69 points en 2012 atteignant 74,28 %.

Le taux de cotisation pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) s'élève à 2 millions d'euros. La cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales diminue (20,6 millions d'euros).

Le montant des prestations sociales pour 2013 est estimé à 4 millions d'euros contre 5,9 millions en 2012. Mais le poste relatif aux congés de longue durée (de 1,9 million d'euros) n'y est plus inscrit.

Pour mémoire, le dispositif de secours financier douanier est financé par l'action 5 dans le cadre de dépenses d'intervention. Par ailleurs, les agents de la DGDDI bénéficient de mesures d'actions sociales collectives ministérielles portées par le secrétariat général ministériel.

2.– La politique des ressources humaines

a) Quelques mots sur la rémunération au mérite

- Le dispositif d'intéressement collectif

Comme au sein de la direction générale des Finances publiques, les agents de la DGDDI bénéficient d'un dispositif d'intéressement collectif, limité à 150 euros, liés aux résultats mesurés au travers de 12 indicateurs. Le Rapporteur spécial n'a pas eu d'information sur le niveau d'obtention des indicateurs et donc le montant de cette prime. En 2011, tous les indicateurs n'ayant pas été satisfaits, elle avait été de 125 euros. Pour beaucoup d'agents, elle est symbolique. Peut-être faudrait-il s'interroger sur sa pertinence, ses modalités de calcul, ses bénéficiaires au regard notamment des autres dispositifs en place.

- Le mérite individuel

Le mérite individuel porte au sein de la DGDDI le nom de « modulation » susceptible de bénéficier aux agents d'encadrement effectuant des fonctions de responsabilité. Depuis 2010, le périmètre des agents modulables a été élargi à des agents de catégorie A exerçant des fonctions d'expertise. Les directions disposent d'une enveloppe dont le montant correspond à la somme des montants par agents modulables qu'ils supervisent. Ils peuvent accorder à chaque agent une somme ayant une amplitude de 0 à 3 fois le montant par agent modulable. « Tous les agents modulables ne sont pas modulés ». En 2011 sur environ 3 000 agents de la DGDDI concernés environ 2/3 ont été « modulés ».

Comme cela a précédemment été indiqué au Rapporteur spécial la pratique de la modulation pourrait évoluer en fonction de l'état de la mise en œuvre en 2013 de la PFR (prime de fonctions et de résultats) au sein de l'encadrement de la DGDDI.

b) Les chantiers de la gestion des ressources humaines de la DGDDI

- Structures de formation

Les grands axes de la politique de gestion des ressources humaines de la DGDDI sont définis dans le cadre des contrats pluriannuels de performance de la douane. Un mode dynamique de gestion des ressources humaines est toujours privilégié. Il doit se manifester au travers d'un management moderne acquis par ses cadres à l'Institut de Management douanier mis en place en 2008. L'une de ses préoccupations est d'éviter le cloisonnement organisationnel préjudiciable à la cohérence de la DGDDI.

Cette cohérence est également recherchée dans l'amélioration de la synergie des branches surveillance et commerciale de la douane. C'est à cet effet, notamment, qu'a été conçue la fusion des écoles des douanes de Rouen (qui forme

les agents des catégories B et C de la branche commerciale) et de La Rochelle (qui assure la formation pour la branche surveillance). Ce chantier repose sur un projet immobilier de nouvel établissement implanté à La Rochelle et est financé par des crédits qui proviendraient du programme 723 Contribution aux dépenses immobilières.

- La recherche d'une amélioration des conditions de vie au travail

L'amélioration des conditions de vie des agents porte actuellement sur deux points concrets :

1) Suite aux conclusions d'une étude ergonomique sur les conditions d'utilisation des applications informatiques très diverses les unes des autres, notamment dans le secteur du dédouanement, un chantier de mesures correctives et simplificatrices se met en place. Cette convergence simplificatrice est très attendue par les agents.

2) Le déploiement d'un nouvel outil de gestion des ressources humaines (SIRH), Sirhius est en préparation depuis plusieurs années et son achèvement est porté à l'horizon 2014-2015. Ce SIRH interministériel devra être connecté à l'application MATHIEU V2 et son Infocentre (qui permettent le pilotage de toutes les unités de surveillance – *cf. infra.*).

- Une administration en « pleine forme ».

Au regard de la DGFIP, le personnel de la douane est jeune, la moyenne d'âge se situant à 46 ans. Mais la tranche d'âge 19/34 ans ne compte que pour 15 %. Si les missions de la douane sont encore assurées à 63,3 % par des hommes, la proportion de femmes augmente progressivement. Il faut toutefois distinguer entre les activités administrativo/commerciales et les activités de surveillance. Dans ces dernières le personnel féminin ne compte que pour 26,3 % ⁽¹⁾.

Les douaniers ont de longue date encouragé le sport de haut niveau (la DGDDI compte une équipe de 40 athlètes ; quelques-uns sélectionnés aux Jeux Olympiques 2012) ; mais ils accueillent aussi 805 handicapés qui occupent des postes commerciaux ou administratifs (4,8 % des effectifs). Ce taux est légèrement inférieur à la moyenne du ministère de l'Économie et des Finances (5,1 %), l'objectif de l'ensemble du ministère à fin 2013 étant 6 %.

(1) 7,4 % des marins douaniers sont des femmes, mais 73 d'entre elles sont des maîtres chiens (sur 252). Deux comptent parmi les personnels aériens et huit appartiennent à une unité motocycliste mais leur participation progresse.

III.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN

Les premières actions du programme 302, l'action 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* et l'action 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⁽¹⁾. Ces deux actions poursuivent désormais un objectif unique (objectif n° 1) de lutte contre la grande fraude douanière, la criminalité organisée et la protection des entreprises et des consommateurs. L'action de la douane est orientée vers les secteurs à hauts risques économiques (trafics de stupéfiants, de tabacs et contrefaçons).

Les actions opérationnelles sont réalisées par un réseau de surveillance, mais les activités de collecte de renseignements et d'enquêtes sont confiées à des services à compétences nationales qui peuvent disposer de plusieurs implantations. Ce sont le service national de la Douane judiciaire (SNDJ), la direction des Opérations douanières (DOD), la direction nationale du Renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et ses services régionaux d'enquête (SRE) ainsi que les pôles d'orientation des contrôles (POC).

L'un des maîtres mots de la performance de la douane est la coopération dans les opérations (au sein des GIR par exemple) comme dans le renseignement. Cette coopération est nationale avec la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – et notamment au travers du service commun des Laboratoires SCL, avec la direction générale de l'Alimentation, DGAL, avec Tracfin, et différents services du ministère de l'Intérieur⁽²⁾ dont la police aux frontières PAF. L'action de la DGDDI dans la lutte contre les drogues et les trafics de stupéfiants s'inscrit pleinement dans les travaux MILDT – Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Elle est européenne : coopération avec d'autres douanes européennes. Elle est communautaire : Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)⁽³⁾, Agence communautaire de contrôle des pêches (CFCA), Agence européenne aux frontières extérieures (Frontex), Europol, Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, (COSI), etc.

(1) L'action 2 Lutte contre la grande fraude douanière a été fusionnée à compter de l'exercice 2011 avec l'action 1.

(2) Le protocole d'accord entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Budget, en date du 20 juillet 2010, formalise la coopération entre la douane, les forces de gendarmerie et de police au niveau national comme dans les réseaux. Plusieurs annexes organisent les différents aspects de cette collaboration (préservation de la preuve, opérations de contrôles routiers coordonnés, gestion intégrée des frontières extérieures, achats mutualisés d'armement, etc.)

(3) Chargée uniquement de la lutte contre la fraude aux ressources de l'Union européenne (droits de douane et droits antidumping).

Elle est enfin internationale en participant activement à l'Organisation mondiale des douanes (OMD), au Groupe d'action financière (GAFI). Elle contribue également à la Container Security Initiative (CSI) programme américain de renforcement de la collaboration douanière pour le contrôle des conteneurs maritimes pouvant cacher des armes et des éléments d'armes de destruction massive exportés vers les États-Unis ⁽¹⁾.

Les activités de coopération internationale de la douane sont pilotées et centralisées par la Délégation aux Relations Internationales (DRI). Cette délégation intervient d'une part, pour faciliter et harmoniser les normes et les systèmes d'information informatiques douaniers et d'autre part, pour échanger les informations relatives aux trafics internationaux. Elle coordonne un réseau d'attachés douaniers en poste à l'étranger et d'experts techniques internationaux, qui couvre 70 pays. Elle participe aux plateformes internationales de renseignements maritimes ⁽²⁾. Elle gère les accords internationaux d'assistance administrative mutuelle en matière douanière.

A.- UNE REPRISE RASSURANTE DES INVESTISSEMENTS DE ÉQUIPEMENTS DE SURVEILLANCE MAIS LA TLP N'EST PAS UNE BONNE NOUVELLE EN TERMES D'EFFECTIFS

La distinction de ces deux actions est ténue, l'une semble plus orientée vers la lutte contre la fraude directement ou indirectement, l'autre dispose d'agents en poste dans les points de passage frontaliers que sont les ports et les aéroports. Elles abritent le dispositif aéronaval de la douane, l'unité aérienne terrestre et les brigades d'intervention terrestre qui sont sollicités pour des actions de lutte contre la fraude et les trafics et les opérations de contrôle. Elles abritent également les structures de renseignement.

Les crédits dont disposeraient ces deux actions en 2013 sont sensiblement plus importants en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement que leurs dotations 2012 (respectivement + 29 % et + 9,8 %).

(1) À l'origine de la présence de douaniers américains au Havre (2002) et à Marseille (2005). Mais depuis le second semestre 2011, le dispositif a été reconfiguré et allégé. Trois douaniers américains restent en poste au Havre tout en maintenant un lien dématérialisé avec les douaniers français de Marseille.

(2) Signalons « le Maritime Analysis and Operation Center – Narcotics (MAOC - N), initiative d'origine française, qui regroupe à Lisbonne les représentants des administrations répressives spécialisées et des marines de sept États européens (France, Grèce, Royaume-Uni, Portugal, Pays-Bas, Italie et Espagne) afin de mieux coordonner le renseignement, le repérage et l'interception des navires suspectés de transporter des produits stupéfiants dans l'Atlantique (cocaïne à titre principal) à destination de l'Europe de l'Ouest. La démarche est identique pour le Centre de Coordination de la Lutte Anti-Drogue – Méditerranée (CeCLAD-M), plateforme interministérielle nationale basée à Toulon et composé de représentants de la police, de la gendarmerie, de la douane et de la Marine nationale, et d'officiers de liaison étrangers (Espagne, Chypre, Sénégal et Maroc) » et dont les actions coordonnées aéronavales de lutte contre les go fast font parfois l'objet de reportages télévisés spectaculaires.

**ACTIONS RELATIVES À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2013**

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	409 396 603	41 097 230	450 493 883
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	129 528 589	65 740 254	195 268 843
Total	538 925 192	106 837 484	645 726 676

Source : PAP 2013

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2013

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	409 396 603	43 097 230	452 493 833
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	129 528 589	57 475 426	187 004 015
Total	538 925 192	100 572 656	639 497 848

Source : PAP 2013

a) Les moyens humains de la surveillance

La mission de surveillance douanière et de sécurisation des échanges mobilise un total 8 625 ETPT, soit environ 51 % des personnels ETPT de la DGDDI. La diminution de ses effectifs a été « limitée » à – 85 ETPT, les unités chargées des contrôles routiers étant renforcées à hauteur de 146 ETPT dans le cadre de la mise en place de la taxe poids lourds. Les besoins en crédits de titre 2 ont été estimés à 129,53 millions d'euros.

Les agents de catégorie B représentent depuis 2011 l'essentiel des effectifs de ces deux actions (42,43 %).

Toutefois, à périmètre constant, la perte s'élèverait à 217 ETPT. La DGDDI, par des systèmes de vacation et de modulation des différents types de contrôle va essayer de pénaliser le moins possible les missions de surveillance. Car les contrôles de TLP sont routiers et ne concernent pas les autres axes de contrôle de la DGDDI.

b) Des charges de fonctionnement dominées par les besoins des missions opérationnelles.

Un budget de 59,18 millions d'euros, supérieur à celui de 2012, serait réservé à leurs dépenses de fonctionnement. Bien que l'accueil des effectifs de contrôle de la TLP influence le montant de cette enveloppe, aucune précision n'est apportée sur l'impact financier de ces nouvelles recrues.

Toutefois, il ressort de l'examen de cette demande de crédits que les frais relatifs aux missions opérationnelles – de déplacement et de communication, frais de fonctionnement des parcs aériens et navals, etc. – augmentent de 21,6 % par rapport à 2012 pour atteindre 38,37 millions d'euros.

Les dépenses liées au plateau technique de base diminuent à 13,47 millions d'euros (– 8,9 %) dont environ 2,2 millions d'euros pour les loyers budgétaires. Les dépenses considérées comme relatives à l'agent lui-même, achats de fournitures, de mobilier, frais de congés bonifiés, changement de résidence, etc., sont légèrement réduites (7,37 millions d'euros contre 7,82 millions d'euros).

Les fonds de concours et attributions de produits attendus sur ces actions sont élevés et bénéficieront pour l'essentiel au budget d'investissement. 4,96 millions d'euros devraient être remboursés par le Fonds Frontières Extérieures de la Commission européenne au titre du co-financement d'un avion et d'un patrouilleur de la douane.

c) Des crédits d'investissement vigoureux

La demande de crédits d'investissements des actions de surveillance pour 2013 est soutenue en AE (47,66 millions d'euros) comme en CP (41,39 millions d'euros). La forte augmentation de la demande d'AE (+ 27,4 %) correspond à la reprise des commandes d'aéronefs et de navires dans le cadre du programme d'adaptation et de modernisation du dispositif aéronaval de la DGDDI.

● Le parc aérien

L'opération de renouvellement du parc aérien est lancée depuis quelques années, la première commande datant de 2009. Il s'agissait dans un premier temps de renouveler le parc de 12 avions en deux tranches de trois ans. Finalement, la première tranche de six avions⁽¹⁾ a été étalée sur cinq ans puis, en 2011, le calendrier a été porté à six ans. La programmation a été de nouveau totalement modifiée : huit appareils, seulement, de la douane seront renouvelés, les derniers devant être opérationnels fin 2015/début 2016.

Les quatre premiers avions ont été livrés. Le quatrième, en cours d'équipement de matériels de surveillance embarquée, devrait être opérationnel à la fin de l'année 2013.

Environ 70 millions d'euros devront encore être engagés au titre de cette opération, dont 28,77 millions d'euros en 2013. D'ici à 2015 une somme quasi identique devra être engagée en crédits de paiement. En 2013 la DGDDI espère solder l'avion n° 4 et verser les premiers acomptes correspondant à la commande des avions n° 5 et n° 6.

(1) Ces avions sont des bimoteurs Benchcraft King Air 350 ER..

La douane est satisfaite de ces nouveaux appareils qui, tout en étant moins consommateurs de carburant, disposent d'un plus large champ d'intervention et d'une plus grande autonomie en vol. Ils sont équipés d'une panoplie d'appareils de détection électronique, y compris de nuit, qui leur permet d'assurer différents types de surveillance simultanément. Leur performance en matière de détection des dégazages sauvages ou de la prévention des pollutions marines est supérieure à celle des Polmar. Ils disposent en outre de moyens pour réaliser des sauvetages en mer ⁽¹⁾.

Cinq brigades aériennes assurent la surveillance de la Manche, de la côte et de la zone économique atlantiques, des côtes méditerranéennes et de la zone Antilles-Guyane. Elles sont implantées à Bordeaux-Mérignac, Lann-Bihoué, Hyères, Le Havre et Le Lamentin (Martinique), dans des aéroports civils ou des aérodromes militaires. Une sixième brigade aérienne terrestre est installée sur l'aéroport de Dugny/Le Bourget.

Comme l'indique son rapport annuel de performance 2011, la DGDDI dispose de 15 avions biturbines dont 2 Polmar et 9 hélicoptères Ecureuil dont 6 opérant la surveillance des eaux côtières du littoral.

À l'exception de la base de Dugny, ces appareils sont intégrés dans un dispositif combinant la surveillance maritime et terrestre : les centres opérationnels douaniers (COD), eux-mêmes intégrés à une direction régionale maritime.

- Le parc naval

12,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,38 millions d'euros en crédits de paiement seront engagés en 2013 pour la poursuite du renouvellement du parc des vedettes garde-côtes et des vedettes de surveillance rapprochée de la DGDDI.

Ces crédits de paiement doivent également financer la fin de l'amélioration des systèmes de communications entre bases terrestres, avions et navires. De plus petits projets, en termes financiers, concernent la mise aux normes de vedettes garde-côtes en matière de rejets à la mer et le lancement d'études relatives aux systèmes de communication données et images entre bâtiments.

(1) « Mis en oeuvre par un équipage de 3 douaniers, il [le Benchcraft] pourra embarquer 4 personnes supplémentaires pour effectuer ses missions. Pouvant atteindre la vitesse maximale de 245 noeuds (580 km/h), il pourra franchir 2 288 nautiques. Côté équipements, le Beechcraft King Air 350 disposera d'un radar panoramique THALES Ocean Master 400, une tourelle électro-optique et infrarouge FLIR Systems Star SAFIRE III HD, un radar antipollution SLAR TERMA, un scanner IR/UV antipollution, un système de communication Rockwell Collins et un goniomètre MDF 430. Les appareils pourront également mettre en oeuvre une chaîne SAR (Search And Rescue) pour le secours en mer. » Revue Mer et marine du 12 juin 2010.

Les restrictions budgétaires se sont fait sentir et pèsent sur les missions maritimes en terme de moyens de fonctionnement notamment pour les patrouilleurs Le Kermorvan (Brest) et le Jacques Oudard Fourmentin (Boulogne), qui contrôlent la façade Mer du Nord-Manche-Atlantique. La surveillance de la Méditerranée s'est trouvée affaiblie en 2011 avec la mise en cale et le positionnement en Outre-Mer de bâtiments, alors que le budget prévisionnel 2011 du programme de renouvellement du parc naval n'a pas été consommé. Cela avait déjà été le cas lors de l'exercice 2010. Ces retards et indisponibilités ont toutefois permis à la douane d'approfondir la réflexion sur la stratégie en mer qu'elle pouvait mettre en place en Méditerranée compte tenu des trafics. Après avoir testé l'action du Kermorvan en Méditerranée, elle a finalement retenu une stratégie de haute mer (et non de surveillance côtière) pour faire face notamment à la lutte contre le narcotrafic et répondre à la problématique de l'immigration clandestine, qui concerne par exemple la Corse (dont l'organisation de la surveillance sera donc modifiée).

Elle a donc opté pour un patrouilleur hauturier⁽¹⁾ dont le coût global est estimé à 15 millions d'euros. 12,19 millions d'euros d'AE seront consommés en 2013 pour lancer la commande de la mise en construction de ce bâtiment alors que les CP associés 2013 se limiteront à 1,19 million d'euros.

La DGDDI compte quatre divisions garde-côtes (DGC)⁽²⁾ intégrées comme les unités aériennes de surveillance dans le centre opérationnel des douanes (COD) constitué au sein de chacune des directions régionales maritimes.

Le rapport annuel de performance 2011 de la douane précise qu'elle dispose de :

- 2 patrouilleurs ;
- 19 vedettes garde-côtes de 19 à 32 mètres (dont une en Polynésie), équipées pour patrouiller jusqu'à 200 milles des côtes (zone économique exclusive) ;
- 16 vedettes de surveillance rapprochée de 6 à 14 mètres, chargées de surveiller l'approche du littoral jusqu'à 24 milles des côtes (zone contiguë). Elles constituent le prolongement de l'action des brigades de surveillance terrestre ;
- et enfin, 2 bateaux école.

En 2011, la DGDDI comptait 580 marins et 183 personnels aériens (navigants, pilotes, mécaniciens).

- Les autres équipements de surveillance

(1) Les patrouilleurs, de plus de 40 mètres de long, peuvent assurer de longues missions en mer alors que les vedettes garde-côtes réalisent des interventions limitées à environ 48 heures.

(2) Rouen, Marseille, Nantes, Fort de France.

Les autres équipements de surveillance (scanners mobiles, Sycoscan/Euroscan, parcs automobiles, appareils à rayons X, lecteurs automatisés de plaques d'immatriculations, analyseurs de particules, etc.) disposeront d'un budget de 5,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,2 millions en crédits de paiement.

Alors que la DGDDI réfléchit depuis 2011 à l'évolution des méthodes de travail de ses agents en termes de sécurité comme en termes d'efficacité, à la suite de la disparition des péages et la généralisation du free-flow, les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation LAPI ont été présentés comme un dispositif tactique d'avenir.

Dans un cadre juridique contraint et dans le cadre d'infractions réprimées par le code de douanes⁽¹⁾, les informations capturées ne peuvent être éventuellement exploitées que sur des applications dédiées spécifiques. La procédure normale est leur effacement automatique. Il semble que la base de données permettant l'exploitation des données recueillies par les LAPI soit encore à constituer. L'équipement en lecteurs LAPI de véhicules a été décidé fin 2011 dans le cadre d'un plan d'action contre le trafic illégal de cigarettes, notamment avec les frontières espagnoles et belges, tout en facilitant le repérage des voitures volées.

20 véhicules de la douane sont équipés de lecteurs LAPI ; la généralisation de cette technologie est encore à l'étude, un seul système fixe est en cours d'exploitation. Le Rapporteur spécial est frappé de constater que la technologie LAPI est plus évoquée qu'expérimentée et mise en œuvre.

DÉPLOIEMENT ET CONSÉQUENCES DES CONTRÔLES BIOMÉTRIQUES AUX POINTS DE PASSAGE FRONTALIERS

La douane assure en complémentarité avec la direction de la police centrale aux frontières les vérifications à l'entrée et à la sortie du territoire de Schengen sur 82 points de passage aux frontières (PPF). Le déploiement de matériels de contrôle biométriques (dans le cadre du programme communautaire VIS et de sa composante française VISABIO) est en cours de réalisation dans 65 points de passage.

Sur les 53 PPF équipés, 10 sont maritimes et 43 aériens. Ces derniers couvrent plus de 99 % du trafic aérien passager extra-Schengen enregistrés dans les PPF douaniers. L'acquisition de matériel biométrique supplémentaire est à la charge du ministère de l'Intérieur et le marché n'est pas encore abouti.

(1) notamment dans le cadre des articles 414 et 415 du code des douanes.

Par ailleurs, la douane s'est équipée depuis 2010 de différents types de lecteurs automatisés (titres sécurisés, empreintes digitales mono et multi-doigts) et d'équipements informatiques associés. Ces acquisitions sont cofinancées à hauteur de 75 % par le Fonds Frontières Extérieures après dépôt de demandes de remboursement.

Les programmes VIS et VISABIO produisent différents effets jugés positifs.

– La mise en place des équipements de contrôle biométriques a contraint des PPF à faible pression migratoire à mettre en conformité, parfois partiellement, leurs infrastructures avec les normes communautaires ;

– Le recours à la biométrie est considéré comme un moyen opérationnel efficace dans la mesure où il permet de lever le doute sur l'identité d'une personne. Tout en sécurisant les constatations faites par les douaniers, les matériels biométriques produisent un effet dissuasif déjà constaté dans les consulats équipés en biométrie.

Comme le propose la DGDDI, le corollaire de cette évolution pourrait être une mobilisation accrue des services pour assurer la gestion des suites des refus d'admission qui pourraient s'accroître.

La douane participe aux négociations du projet européen de directive « passager name record » (PNR) relatif au traitement et à l'échange de données portant sur les passagers aériens. Ce système va permettre « l'industrialisation » des processus de contrôle d'identité dans les aéroports.

Les investissements informatiques et immobiliers directement inscrits sur ces actions sont de faible montant.

Enfin, la DGDDI précise certains coûts synthétiques de surveillance. Le coût complet de l'heure opérationnelle de contrôle réalisé par les services opérationnels de la branche surveillance diminue (46 euros). Le coût moyen d'une journée d'enquête augmente (385 euros). La DGDDI indique que malgré la baisse des effectifs dans les services d'enquête, alors que les coûts globaux sont stables sur la période, le nombre de jours consacrés à la lutte contre la fraude dans le domaine fiscal ⁽¹⁾ a diminué.

Le coût complet d'une heure opérationnelle de contrôle contraint diminue (39 euros) tout comme son coût moyen en mission.

B.- LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES SOUFFRENT

Le précédent rapport spécial sur le PAP 2012 du programme 302 avait consacré un long développement à la diffusion de la contrefaçon et de la contrebande sur Internet et aux moyens que mettait en place la DGDDI pour y faire face, en termes de structures (le service Cyberdouane), de dispositifs

(1) Par exemple lorsque la douane participe à une opération dans le cadre d'un GIR.

(surveillance du fret express et de la voie postale, accords de partenariats avec les professionnels de transports et les certains opérateurs du web marchand). Il rappelait le double dispositif juridique à la disposition de la douane : la procédure de saisie douanière et celle de la retenue douanière qui suppose une demande d'intervention préalable de la part d'un titulaire de droit intellectuel.

L'équipe du service Cyberdouane a été renforcée depuis septembre 2012 et compte désormais 10 analystes experts dans divers types de fraude ou spécialités (contrefaçons, médicaments, vente de tabacs, stupéfiants, jeux en ligne). Ses moyens matériels, en particulier de logiciels spécifiques de veille et de cartographie de fraude, ont été renforcés et sont renouvelés par tiers tous les ans pour rester à un haut niveau de performance technologique. Les liens fonctionnels de ce service de veille et de renseignement avec la direction des enquêtes douanières ont été renforcés en cours d'année.

Le nouvel article 67 bis-1 du code des douanes permet aux cyberdouaniers, avec autorisation du Procureur de la République, de procéder à des « coups d'achat » de stupéfiants ou de marchandises contrefaites. Mais ces opérations requièrent des outils informatiques préservant « l'anonymat » du douanier et des moyens de paiement adaptés dont la DGDDI ne dispose pas encore.

Il est souvent oublié que la lutte contre la contrefaçon, si elle bénéficie aux entreprises et aux consommateurs, intéresse les finances de l'État dans la mesure où elle s'accompagne d'un redressement de droits et taxes éludés.

L'objectif n° 1 Lutter contre la grande fraude douanière, la criminalité organisée et protéger les entreprises et les consommateurs européens, propre aux actions 1 et 2 dispose désormais de deux indicateurs par scission des items du précédent. Une meilleure lecture semble ainsi obtenue.

a) Les ambitions en matière de lutte contre les stupéfiants, les cigarettes et le tabac de contrebande sont modestes et assurées d'être satisfaites

L'indicateur 1.1 s'intéresse aux *Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande* et est composé de 3 sous indicateurs dédiés à la fraude en général, au trafic de stupéfiants, au trafic de tabac et de cigarettes.

Le PAP 2013 ne commente pas la « modestie » du nombre total de contentieux relatifs à la lutte contre la fraude par rapport aux résultats obtenus en 2010 et 2011. Après les succès de 2011 dans la lutte contre le trafic de stupéfiants et la lutte contre les trafics de cigarettes, la DGDDI rappelle prudemment l'évolution de ses conditions opérationnelles de contrôle qui l'oblige à mettre en œuvre de nouvelles tactiques et de nouveaux outils qu'elle commence à déployer. Elle se fixe des objectifs annuels en augmentation mais relativement aux résultats antérieurs à 2011. La question du calcul de la valorisation des prises de tabac est maintenue par le Rapporteur spécial, comme l'a fait son prédécesseur.

De même, les effets de l'analyse des risques et des ciblage des contrôles devraient se traduire dans les résultats. Mais le Rapporteur spécial ne les perçoit pas.

Il faut souligner le développement de la dimension européenne, voire internationale, de ces différentes actions de lutte. Il s'agit d'ailleurs parfois d'empêcher l'arrivée sur le territoire national de stupéfiants. En 2011, 114 millions d'euros de stupéfiants ont ainsi été saisis, fruit d'enquêtes réalisées dans le cadre de coopérations entre États. La DGDDI peut contribuer au succès de saisies qui ne se déroulent pas sur le territoire national de même qu'elle peut bénéficier des recherches d'équipes douanières européennes.

INDICATEUR 1.1 DEPUIS 2006

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PAP 2012 Actualisé	LFI 2013	Cible 2015
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	5 300	5 644	6 927	7 600	8 451	8 831	6 200	6 500	7 100
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande (unité : millions d'euros)	45,9	49	58,9	60,8	81	108,8	82,5	85	95
Montant des saisies de stupéfiants (unité : millions d'euros)	271,2	288	321	310,3	309,3	425	340	340	346

Source : PAPs du programme 306 depuis 2006

Le nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes a été abandonné. Il éclairait différemment la valorisation des saisies de tabacs par une donnée plus physique.

SOUS INDICATEUR ABANDONNÉ

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PAP 2012	PAP 2013
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	11 160	23 309	12 920	14 040	12 796	13 000	13 250	13 500

Source : PAPs du programme 306 depuis 2006

b) La lutte contre la contrefaçon et la protection du consommateur est en berne

La constitution de l'indicateur 1.2 *Protection des entreprises et des consommateurs européens* donne une meilleure visibilité au volet de lutte contre la contrefaçon, laquelle menace tant les entreprises (concurrence déloyale) que les consommateurs (médicaments contrefaits et dangereux). Il reprend l'item relatif au nombre d'articles contrefaits saisis et propose de suivre le nombre de contentieux touchant à la protection du consommateur. Il s'agit par là de comptabiliser les infractions aux normes techniques (jouets), sanitaires, de santé et de phytosanitaires et les dessaisissements de denrées alimentaires dans les bagages ou les colis. Le Rapporteur spécial s'interroge sur la vocation de cet indicateur : témoigner de l'intervention de la douane ou mesurer la pénétration de produits dangereux pour le consommateur ?

ARTICLES CONTREFAITS SAISIS ET CONTENTIEUX OUVERTS

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PAP 2012 Actualisé	LFI 2013	Cible 2015
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (unité : millions d'articles)	4	4,6	6,4	7	6,2	8,9	6	6,5	7
Nombre de contentieux protection du consommateur – (en nombre)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	4 000	4 200	4 600

Source : PAPs du programme 306 depuis 2006

Les prévisions raisonnées de la DGDDI en matière de saisie d'articles contrefaits (cible à 7 millions d'articles contrefaits en 2015) masquent la portée de l'arrêt Nokia/Philips du 31 décembre 2011 de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'intervention de la DGDDI sur des produits contrefaits en transit ou en transbordement, c'est-à-dire qui ne lui sont pas directement destinés, sauf éléments probants, est remise en cause. Dès le 1^{er} semestre 2012 le nombre d'articles contrefait a chuté de moitié (2,5 millions d'articles contre 4,7 millions sur la même période en 2011) en particulier sur les plateformes de Roissy et du Havre. Les retenues douanières liées à la protection de la propriété intellectuelle ont également sensiblement diminué, alors que les demandes d'intervention formulées par les entreprises augmentent.

La DGDDI espère un renforcement d'origine législative des pouvoirs douaniers en matière de retenue et de saisie, la lutte contre la contrefaçon allant souvent de pair avec la protection du consommateur. Pour ce faire, elle n'hésite pas à communiquer auprès des médias. Ainsi, la Une du quotidien le Parisien du 23 octobre 2012, intitulée « *L'Europe complice de la contrefaçon* » accompagnée d'une interview du directeur général de la DGDDI dénonçant l'incapacité juridique à agir de son administration.

Pour lutter contre la contrefaçon de médicament, la DGDDI a récemment signé un accord de coopération avec les principaux laboratoires pharmaceutiques et a créé un Observatoire du médicament au sein de la direction du renseignement douanier.

c) La mesure de la présence des agents en mer est appelée à évoluer.

L'objectif des deux indicateurs suivants est de mesurer, pour la renforcer, la présence des agents sur le terrain. Il s'appuie sur l'allégement des tâches de gestion et une organisation de la programmation des interventions dans une logique de pilotage par objectif qui a notamment été rendue possible par le développement de l'application Mathieu dont la version 3 a été mise en service en novembre 2010. L'Infocentre Mathieu correspondant, enrichi en 2011, contribue dans les directions régionales, à l'orientation des services de surveillance et des contrôles. Ces deux leviers informatiques sont donc très liés à une recherche de performance. Le projet de les adosser au système d'information des ressources humaines de la douane Sirhuis progresse, les ateliers techniques d'élaboration des spécifications ayant été tenus. L'application Mathieu et son Infocentre vont par conséquent connaître une nouvelle évolution.

Les résultats 2011 ont été inférieurs aux prévisions car les douaniers de la branche surveillance ont dû se former aux règles de la nouvelle procédure de retenue douanière (proche de la garde à vue désormais). Le taux de disponibilité est en cours de redressement en 2012 (à 79,4 %) et devrait encore s'élever de 0,5 % entre 2013 et 2015. Néanmoins, les marges de progression s'amenuisent car les effets positifs de la réorganisation des brigades de surveillance ont été pleinement engrangés entre 2005 et 2010. Le taux de 79,4 % est jugé ambitieux.

L'indicateur écarte en effet toutes les heures consacrées à une autre activité que les opérations de surveillance, c'est-à-dire tant la formation et l'entraînement, que les actes de gestion, ou les absences maladie. La DGDDI doit veiller à préserver le temps consacré à la formation continue et à l'entraînement.

Indicateur 3.1 : Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PAP 2013	Cible 2015
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	69,2	73,6	79,2	79,4	79	78	79,4	79,5	79,5

Source : PAPs du programme 302

Indicateur 3.2 : Indice de contrôle de navires en mer pour 24 h en mer.

	2007	2008	2009	2010	2011	LFI 2012	PLF 2013
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer (unité : heures)	5,7	4,8	6,3	10,2	7,8	8	8,5

Source : PAPs du programme 302

Après avoir favorablement évolué jusqu'en 2010, cet indicateur relatif au contrôle des navires en mer s'est brusquement dégradé en 2011. Comme cela a été indiqué dans le commentaire du RAP 2011 du programme 302 et indirectement présenté *supra*, cette dégradation tient à l'élargissement très rapide du champ d'intervention de la douane (contrôle dans les zones hauturières au-delà des eaux territoriales) et des cargaisons contrôlées (les navires de commerce exigeants des temps de contrôle plus longs). Elle tient aussi au nombre de bâtiments réellement disponibles et à leur capacité à conduire des opérations (entretien, maintenance), le renouvellement de la flotte navale ayant souffert de retards notamment en 2011. La DGDDI projette de renouveler cet indicateur en l'orientant vers la mesure de la disponibilité des moyens navals et aériens. Cela illustrera la nouvelle stratégie maritime de la douane.

L'indice de cet indicateur a sensiblement évolué et il est visible que le levier de cette performance est directement lié aux programmes de renouvellement et de modernisation des parcs naval et aérien en cours dont les équipements deviennent plus rapides, disponibles et efficaces.

IV.- LES PROGRÈS DES ÉCHANGES DÉMATÉRIALISÉS ENTRE LA DGDDI, LES OPÉRATEURS ET LES ENTREPRISES AU SERVICE DE LA FACILITATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

L'action 4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* retrace la mission économique/commerciale des douanes pour laquelle elle se positionne comme administration de service. En tant que telle, la DGDDI s'efforce de sécuriser le commerce international en mettant en œuvre le programme européen de sécurisation du fret (programmes ICS/ECS – Import Control System/Export Control System), en favorisant les convergences entre les douanes européennes pour garantir un traitement équitable des opérateurs (programme communautaire Douanes 2013) ainsi qu'en renforçant la sécurisation juridique du dédouanement et en soutenant les stratégies commerciales des entreprises.

Elle travaille à personnaliser les prestations offertes, à rendre un service de qualité et fonde ses relations avec les acteurs économiques sur une confiance raisonnée.

Elle estime contribuer à soutenir le développement économique des entreprises, dans le respect de la loyauté des échanges et la recherche d'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. Elle est également investie au premier rang dans la mise en place du guichet national unique qui fera d'elle l'unique interlocuteur des acteurs et opérateurs du commerce international.

Les activités de la DGDDI couvertes par cette action sont donc marquées par une forte empreinte européenne, tant au niveau réglementaire, par l'application progressive 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). Elles sont également de plus en plus dématérialisées et depuis plusieurs années la DGDDI est particulièrement engagée dans cette mutation.

Enfin, cette action réalise la collecte des données et établit les statistiques du commerce extérieur. Ces divers services lui procurent des fonds de concours et attributions de produits estimés à environ 3 millions d'euros.

Toutes les opérations liées au dédouanement sont assurées par un réseau de bureaux de douane resserré composé de 191 bureaux de douane (dont 14 centres de contrôle douaniers dans un centre de tri postal) répartis au sein des 42 directions régionales de la DGDDI.

A.- DES EFFECTIFS ET DES RESSOURCES EN DIMINUTION

Avec 3 166 ETPT en 2013, l'action 4 enregistre une perte de 58 ETPT, supérieure à celle enregistrée en 2012. Elle est à plus de 92 % composée d'agents A et B et mobilise 19 % des ETPT du programme 302. 222,9 millions d'euros sont prévus pour couvrir ses charges du personnel.

Pour ses autres dépenses, elle dispose d'un budget de 23,58 millions d'euros en AE comme en CP, en diminution de 2,8 %. Les dépenses de fonctionnement sont appelées à consommer l'essentiel de ce budget très proche de celui prévu pour 2012 (20,7 millions d'euros).

Le solde (2,83 millions d'euros) est destiné à financer des dépenses d'investissement nettement inférieures à celles de 2012. Elles financeront au principal la poursuite du programme communautaire @-Customs et ses impacts sur les applications de télé services Delt@ (prise en compte des amendements sûreté à l'exportation ECS et à l'importation ICS dans le nouveau système de transit Informatisé NSTI qui sera à intégrer dans Delt@). Le niveau de développement du système français lui permet de prendre en charge la gestion du contrôle de la sûreté des importations d'un autre pays européen, comme ce fut le cas pour la Grèce dont le système informatique douanier a été défaillant en 2011.

La DGDDI travaille à intégrer de manière neutre les téléprocédures de Delt@ dans les chaînes logistiques et de dédouanement des opérateurs du commerce international (les hubs), tout en évoluant vers une configuration de National single window en accès national comme européen, du moins avec les plateformes tierces identifiées comme de confiance.

Les 300 000 euros restant sont destinés à financer l'achat de véhicules.

B.- LES EFFORTS DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS SONT PERCEPTIBLES

1.- La DGDDI continue d'améliorer son rang dans le classement mondial des activités de dédouanement.

Une démarche de reconquête de l'activité de dédouanement sur le territoire français a été entreprise depuis 2007 après plus d'une décennie de recul systématique de cette activité. Pour la majorité des entreprises françaises, encore récemment, les opérations d'importation et d'exportation étaient vécues comme un moment difficile et complexe. Les entreprises ayant le choix du pays de dédouanement des marchandises qui entrent et sortent de l'Union européenne, les administrations douanières des États membres se trouvent en situation de concurrence pour capter ces trafics créateurs d'emplois logistiques et générateurs de recettes fiscales à l'importation. En 2008, l'INSEE évaluait l'impact logistique du commerce international dans les ports autonomes français à près de

230 000 emplois, directs et indirects. À titre d'exemple, les effectifs de FEDEX sont passés de 900 à 2 600 personnes à Roissy après que l'entreprise a retenu cet aéroport comme sa principale plateforme européenne.

La DGDDI est engagée depuis plusieurs années dans une stratégie de reconquête du dédouanement en offrant une gamme régulièrement enrichie de télé services performants pouvant être connectés à d'autres systèmes d'information publics comme privés. Son unique portail Internet d'accès est Pro-Douane mis en place en 2005 et qui ne cesse de s'enrichir ⁽¹⁾. Mais la « facilitation » douanière ne suffit pas, la qualité et la régularité de l'offre de service en matière logistique et technique, plus encore que son coût, pèsent lourdement dans l'attractivité d'un pays.

Au fil des ans, la situation du dédouanement français dans les enquêtes internationales s'améliore incontestablement.

Le World Economic Forum (WEF) publie depuis 2008 (à l'exception de 2011) un rapport regroupant une série d'indicateurs de compétitivité se rapportant au commerce international. L'indicateur composite de référence de cet organisme (le Enabling Trade Index) agrège le classement des activités des administrations douanières de 132 pays du monde approchées sous divers angles. La DGDDI améliore progressivement son classement. Après avoir été classée au 26^{ème} en 2008, elle occupe en 2012 le 19^{ème} rang, après bien des pays européens ⁽²⁾ mais elle devance les USA.

Les indicateurs du Doing Business publiés par la Banque Mondiale, qui appréhendent l'ensemble des processus douaniers d'un pays, traduisent une amélioration en matière de délai global d'exportation (9 jours), de réduction du nombre de documents à produire à l'import comme à l'export. Le coût d'exportation d'un conteneur se maintient en dollars à 1 078 \$ depuis 2009, alors que le coût à l'importation s'élève depuis la même période à 1 248 \$.

Bien que cela excède le champ d'investigation du Rapporteur spécial, il note que le positionnement des bases logistiques françaises s'améliore également. Elles sont désormais classées 12^{ème} du Logistic Performance Index de la Banque mondiale. Elles sont devancées par Singapour, l'Allemagne, Les Pays-Bas, la Belgique, les États-Unis et le Royaume Uni.

Des efforts doivent être poursuivis dans le domaine de la compétitivité des plates formes logistiques françaises mais aussi auprès des opérateurs et entreprises en particulier exportatrices ⁽³⁾. La mission Grandes Entreprises et les Pôles d'action économiques de la douane en sont chargés.

(1) Cf. les déclarations de récolte des viticulteurs.

(2) la Suède (2), le Danemark (3), les Pays-Bas (5), la Finlande (7), l'Angleterre (9), l'Autriche (13), l'Allemagne (18)

(3) En 2011 la DGDDI a enregistré une baisse du nombre d'exportateurs (117 100 contre 118 600 en 2010) notamment tournés sur les marchés européens. Le nombre d'importateurs français est également en légère baisse (-0,6 %) pour se fixer à 139 500 entreprises (Données DGDDI – Le chiffre du commerce extérieur).

a) La mission Grandes entreprises (MGE)

La mission, créée en janvier 2007, 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 ;

– des principales entreprises dédouanant de manière conséquente dans d'autres États membres des marchandises destinées à la France ;

– des principaux logisticiens.

La MGE suit l'activité de 100 groupes français et étrangers dont l'activité en matière d'importation représente 45 % des importations françaises dont la valeur entre le 1^{er} semestre 2011 et le 1^{er} semestre 2012 a augmenté de 11 %. (Les données relatives aux exportations n'ont malheureusement pas été indiquées !).

La MGE propose aux grands opérateurs du commerce international :

– la centralisation auprès d'une seule recette régionale de la douane de tous les actes relatifs aux droits et taxes douaniers (y compris TVA) ;

– la domiciliation de leurs importations et de leurs exportations quels que soient leurs points d'entrée et de sortie ;

– la certification d'opérateur économique agréé (OEA) et le statut d'exportateur agréé ;

– la proposition d'informations relatives aux renseignements tarifaires ou d'origine contraignants.

La méthodologie mise en place pour les grandes entreprises a été adaptée aux PME. La MGE fonctionne en réseau avec les Pôles d'action économique (PAE).

b) Les Pôles d'action économique se préoccupent des PME et PMI

Les Pôles d'action économique (PAE) ont été installés courant 2006 dans chaque région douanière. Ils sont chargés de communiquer auprès des entreprises, plus particulièrement les PME, sur la modernisation du dédouanement et la réorganisation des bureaux des douanes et d'offrir ainsi un accès simplifié aux questions douanières que les entreprises peuvent se poser, s'agissant du dédouanement, de la fiscalité et des contributions indirectes (droits d'accises).

Ils ont contribué à la familiarisation des entreprises aux téléprocédures de dédouanement Delt@ et à la promotion du statut d'opérateur économique agréé (OEA).

Depuis 2008, les PAE ont participé à la mise en place d'un plan d'action PME. Depuis 2009 4 500 PME ont bénéficié d'un plan d'accompagnement personnalisé, les objectifs pour 2012 et 2013 étant de rencontrer 2 000 entreprises par an. Ces contacts partenariaux sont suivis, la douane étant organisatrice ou co-organisatrice de divers événements de communication.

Ces contacts ont permis le dépôt de plus de 880 demandes de certification OEA et la délivrance de plus de 770 OEA au 31 août 2012 traités par le PAE et les services régionaux d'audit (SRA) de la douane.

c) La déclaration à vocation sécuritaire est devenue obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2011 et le nombre d'OEA continue à se développer dans l'Union européenne.

En application de la législation communautaire (règlement n° 1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006), une déclaration à vocation sécuritaire, à l'importation comme à l'exportation, a été rendue obligatoire dans toute l'Union Européenne le 1^{er} janvier 2011, comme cela était le cas auprès des douanes américaines, japonaises, chinoises et des États de l'Océanie.

Avec le statut d'opérateur économique agréé (OEA), l'Union européenne a souhaité aller au-delà dans la sécurisation des flux logistiques internationaux (prévention des actes malveillants ou terroristes) en proposant aux entreprises ou opérateurs qui sécurisent leur chaîne logistique une reconnaissance particulière qui leur permet en contrepartie de bénéficier de simplifications en matière déclarative ou de contrôles sécuritaires, voire douaniers. Trois certificats sont proposés aux entreprises : « simplifications douanières » ; « sécurité/sûreté », ou les deux (certificat dit « complet »).

Ce statut communautaire s'insère dans un cadre international (les normes SAFE) dans la perspective de faciliter les accords de reconnaissance mutuelle qui conditionnent en partie l'attractivité du certificat OEA auprès des entreprises.

Des accords de reconnaissance mutuelle sont intervenus avec la Suisse, la Norvège et avec Japon depuis juin 2010, les États-Unis (mai 2008) ⁽¹⁾. Annoncée depuis plusieurs années la conclusion d'accords entre la Commission européenne et la Chine pourrait aboutir fin 2012 (la douane française y a participé activement). Des négociations devraient s'ouvrir avec le Canada, la Corée du Sud, Singapour et la Nouvelle Zélande en 2013.

(1) Cf. le site de la douane : <http://www.economie.gouv.fr/europe-eu-reconnaissance-mutuelle-des-operateurs-economiques-agrees>

Au sein de l'Union européenne, le nombre de certificats OEA continue de croître : à la fin du premier semestre 2012, environ 11 000 certificats avaient été délivrés et 12 000 demandes déposées.

Même si les demandes d'informations sont lourdes pour les opérateurs et les entreprises, ce statut leur apporte des avantages significatifs. Nombre d'entreprises perçoivent la certification OEA comme un label de qualité constituant un avantage concurrentiel ⁽¹⁾.

Le Rapporteur spécial rappelle que la délivrance du certificat d'OEA est conditionnée à la réalisation d'un audit douanier approfondi dans les locaux de l'entreprise. Les conclusions de cet audit peuvent aboutir à une évolution de la chaîne logistique des entreprises, c'est-à-dire des coûts et des changements importants de management et d'organisation. Ces audits sont réalisés par les services régionaux d'audit (SRA). Ces services ont acquis une véritable expertise et sont maintenant, à la suite du règlement communautaire 1192/2008, engagés dans un chantier de réexamen de 2 500 procédures délivrées avant le 1^{er} janvier 2009.

En outre, en 2011, la DGDDI avec l'aide de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a procédé à un réexamen minutieux du processus de la délivrance des certificats OEA et des outils d'audits (déjà révisés en 2010). L'étude menée par la DGME d'avril 2011 à juin 2012 a permis de mettre en exergue deux enjeux significatifs relatifs à l'amélioration des processus OEA et la définition d'une véritable stratégie d'incitation des entreprises à la certification dans un contexte de soutien à la compétitivité.

Ces conclusions ont été traduites dans chaque direction régionale autour de trois axes :

- un rôle affirmé de pilotage par le chef du pôle économique ⁽²⁾ de l'ensemble de la chaîne de certification au niveau local ;
- une incitation plus forte des opérateurs à postuler au certificat OEA et un accompagnement par les cellules conseil aux entreprises ;
- l'optimisation du processus de délivrance de la certification et le suivi par les SRA (accélération de l'instruction).

(1) *Supply Chain Magazine – Newsletter 793.*

(2) *Dans chaque direction régionale des douanes, un pôle d'action économique (PAE) assure la mission économique au niveau local. Il se compose d'un service réglementaire, d'un SRA et d'une cellule conseil aux entreprises (CCE). Les CCE renseignent et conseillent gratuitement les entreprises sur l'application des règles douanières et sur la mise en place de procédures de dédouanement adaptées à leurs échanges commerciaux.*

2.- Les projets communautaires @-Customs orientent les applications de Delt@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est en partie dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire dont la finalité est l'avènement d'un dédouanement communautaire informatisé. Cette @-Customs prévoit une dématérialisation complète du processus de dédouanement grâce à une interconnexion ambitieuse de l'informatique douanière nationale de 26 pays.

a) Les projets de @-Customs désormais reportés à fin 2020 continuent à se développer

Il en est ainsi des récents dispositifs de sécurisation de la logistique à l'exportation comme à l'importation (ECS/ICS) et de l'immatriculation unique d'un opérateur du commerce extérieur sur l'espace européen (EORI) répertoriés dans le référentiel communautaire EOS.

Comme les autres administrations douanières européennes, la DGDDI doit rendre compte de l'avancement de ses travaux et de leur coût. Elle doit en effet respecter un plan stratégique communautaire pluri-annuel contraignant, le MASP, qui est révisé annuellement par la DG TAXUD de la Commission européenne.

Ce plan stratégique s'articule avec le code des douanes (communautaire) modernisé qui accumule, en raison de la complexité des négociations, du retard. Le code des douanes modernisé (CDM) devait entrer en vigueur en juin 2013. Mais, pour tenir compte des incidences du Traité de Lisbonne sur la réglementation et de difficultés diverses, un projet de nouveau Code des douanes de l'Union a été présenté au Parlement européen et au Conseil de l'Europe. Il est appelé à remplacer le CDM et reporte au 31 décembre 2020 l'échéance de la mise en place de la @-Customs européenne. En effet, de nombreux États rencontrent des difficultés budgétaires comme techniques. Un nouveau dispositif européen de soutien financier est d'ailleurs en préparation ⁽¹⁾.

(1) L'enveloppe financière communautaire pour l'exécution du programme @-Customs, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, est fixée à 323 millions d'euros. L'enveloppe informatique de ce programme communautaire s'élève à 259,6 millions d'euros (le budget CE 2009 ayant été de 48,37 millions d'euros, celui pour 2010 s'élève à 50,32 millions).

LA DGDDI DÉPLOIE LES DIFFÉRENTS PROJETS COMMUNAUTAIRES DE DOUANE ÉLECTRONIQUE RECENTRÉS CI-DESSOUS

– OEA : le système automatisé de référencement des opérateurs économiques agréés a été complètement déployé en juillet 2011 mais des évolutions sont encore à prévoir, en vue de mettre en œuvre la reconnaissance mutuelle des opérateurs agréés des pays tiers ;

– EOS : depuis le 1^{er} juillet 2009, les deux systèmes précités ont été agrégés dans une base d'enregistrements unique appelée EOS (système des opérateurs économiques). EOS, appelé à devenir l'interface de délivrance aux opérateurs économiques de divers types d'autorisations douanières et l'interface d'échange d'informations sur les certificats OEA avec les pays tiers dans le cadre des accords de reconnaissance mutuelle du statut d'OEA (USA, Japon, Chine), doit être enrichi de nouvelles spécificités.

– ECS – ICS : les dispositifs sûreté-sécurité sont entrés en vigueur à l'exportation au 1^{er} juillet 2009, dans le cadre du projet ECS et courant 2010 pour les importations (ICS).

– NSTI : le système de transit (NSTI) dont la phase 4, intégrant une réforme de la procédure de recherche, a été lancée au 1^{er} juillet 2009. L'intégration du dispositif sûreté-sécurité a été rendue obligatoire pour les États membres le 1^{er} janvier 2011. NSTI devrait évoluer pour prendre en compte le transit ferroviaire et intégrer de nouvelles modalités relatives au transport aérien et maritime.

– CRMS : le système douanier de management des risques (CRMS) : depuis le 1^{er} janvier 2010, un module permettant la transmission et la gestion des critères de risques communs (CPCA) est déployé. Le système douanier de management des risques intégrant la gestion communautaire des risques (RMS) est en cours de déploiement. Il doit être complété par un nouveau module de gestion des règles risques sûreté.

– ECIP est un portail communautaire d'informations douanières (ECIP) ouvert sous forme pilote depuis le 1^{er} mars 2010. La Commission européenne a lancé ce nouveau portail web pour aider les entreprises à comprendre et suivre les procédures douanières lors de l'importation ou de l'exportation de biens. Destiné à être le seul point d'entrée à l'information pratique, le portail contient des scénarii animés expliquant chaque étape des procédures d'importation, d'exportation et de transit. Ce portail sera amené à couvrir d'autres zones et à fournir plus d'information détaillée sur les procédures douanières.

– COPIS : le système de protection de la propriété intellectuelle a pour but de faciliter la coopération et le partage d'informations dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle entre détenteurs de droits et administrations douanières ainsi qu'entre États membres.

– SPEED : ce portail unique pour l'échange de données à l'entrée et à la sortie des marchandises est un portail d'échanges de données entre les États membres participants et les pays tiers, visant à fluidifier le passage aux frontières. Depuis janvier 2009, ce système permet l'échange de données sur les mouvements TIR avec la Russie.

– Les systèmes automatisés à l'exportation (AES) et à l'importation (AIS) doivent être construits dans le prolongement d'ECS et d'ICS afin notamment de faciliter un dédouanement centralisé. Ils devraient permettre, sous conditions, à un opérateur de centraliser ses formalités douanières au bureau de douane compétent pour le lieu où il est établi, indépendamment de l'endroit où les marchandises se situent.

– Un système d'intégration des garanties globales des opérateurs est à l'étude. La mise en place d'environnement tarifaire intégré (comprenant les systèmes TARIC 3, QUOTA, SURVEILLANCE...) permettant la connexion avec d'autres systèmes de la Commission et des États-membres liés aux importations et exportations comme une base d'enregistrement des exportateurs tiers et communautaires (REX), en particulier des exportateurs agréés soumis aux règles de l'origine est aussi en projet.

– Font également l'objet d'une réflexion le choix d'un cadre régissant des points d'accès unique (SEAP) - pour les échanges informatisés de déclarations. Une administration pourra être l'intermédiaire entre un opérateur européen et les administrations douanières qui ont un rôle dans la procédure douanière correspondante – et des services de guichet unique communautaire (« *Single window* »).

Source : réponses au *Questionnaire budgétaire de M. de Rocca Serra*.

b) L'application de dédouanement en ligne DELT@ de la DGDDI respecte les échéances du programme @-Customs

L'application DELT@ de la DGDDI, qui regroupe un ensemble de téléprocédures, a été conçue, grâce à une architecture modulaire et évolutive, de manière à prendre en compte les échéances du programme communautaire douanier @-Customs. La préparation des interconnexions entre systèmes informatiques douaniers nationaux est envisagée à moyen terme. Comme cela est été évoqué ci-dessous, des expérimentations sont en cours.

Le programme DELT@ (Dédouanement en ligne par traitement automatisé), qui dématérialise la relation entre la douane et l'entreprise, depuis la prise en charge des marchandises jusqu'à leur mise à la consommation, a déployé les téléservices DELT@ Domicilié et de DELT@ Commun en juin 2008. 2 000 sociétés bénéficiaires d'une procédure de dédouanement domicilié et 3 200 commissionnaires en douane et prestataires (dédouanant en procédure de droit commun pour le compte d'environ 100 000 entreprises) y recourent.

Une étape importante pour Delt@ a été la mise en place du module Delt@ eXpress des flux de fret express, désormais utilisé par les principaux expressistes et leurs filiales ainsi que La poste (centre de tri de Chilly-Mazarin). Un module Delt@ Occasionnel couvre le segment des flux des déclarants occasionnels, non conventionnés par la douane et ne concerne que des petites quantités de marchandises.

L'application Delt@, notamment le module de présentation (Delt@ P) en douanes de marchandises (Delt@ P), a été interconnectée en 2012 avec les outils des opérateurs commerciaux de Roissy ⁽¹⁾.

(1) Cargo Community System (CCS) est la plate-forme électronique qui assure le traitement et la traçabilité des marchandises dès leur entrée dans la zone de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle ; premier aéroport de fret aérien européen et 7^{ème} « hub » au niveau mondial.

Les différents modules de Delt@ ont intégré les évolutions communautaires telles que le document administratif unique communautaire (DAU) et la codification tarifaire communautaire TARIC.

Des développements informatiques sont prévus pour améliorer et approfondir le croisement de données, de référentiels, des interfaces d'échanges et d'intégration de procédures ⁽¹⁾.

Depuis janvier 2011, une interconnexion entre les systèmes utilisés en matière de dédouanement (DELT@) et de suivi de produits soumis à accises (GAMM@-EMCS) a été déployée (Cf. *infra*). Elle permet un apurement automatisé des mouvements de produits soumis à accises suivis d'exportation, ce qui allège les formalités à remplir par les opérateurs et les services douaniers. Ce dispositif est opérationnel depuis mars 2011 et contribue à l'articulation des deux programmes communautaires EMCS et ECS. L'élargissement de l'articulation entre les procédures de dédouanement et d'accises pour les produits importés est actuellement à l'étude au niveau européen.

Enfin, la douane développe le nouveau télé-service SOPRANO (Solution Pour Rationaliser la gestion des Autorisations Numériques des Opérateurs). Il dématérialisera les procédures d'assistance gratuites, permettant d'anticiper les formalités douanières tout en sécurisant les données-clefs de la déclaration (renseignements tarifaires contraignants – RTC –, renseignements contraignants sur l'origine – RCO – et avis de valeur en douane – AVD –).

Des dispositions législatives contraignent les entreprises ayant réalisé des opérations d'importation ou d'exportation supérieures à 2,3 millions d'euros à transmettre de manière dématérialisée leur déclaration d'échanges de biens (DEB) dont le régime juridique a été simplifié. Les flux intracommunautaires de biens pour réparation sont dispensés de DEB depuis le 1^{er} janvier 2012.

3.– Les efforts de dédouanement commencent à porter sur la dématérialisation des documents d'accompagnement et la mise en place d'un guichet unique national (GUN)

Deux indicateurs observent la performance des activités de dédouanement et de facilitation des échanges commerciaux. À l'indicateur 2.1 *Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée* est associé un indice de suivi de la dématérialisation depuis le PAP 2011.

Le délai moyen du passage en douane a été réduit à environ 6 minutes et 35 secondes mais malgré l'absence d'une marge d'action significative, la DGDDI souhaite parvenir à 5 minutes et 30 secondes. Il faut préciser que cet indicateur mesure le temps écoulé « entre le moment où une entreprise dépose une

(1) Notamment les systèmes AIS et AES, la réintégration du régime de transit, la gestion des risques communautaires (CRMS), l'enrichissement du système EOS.

déclaration dans le téléservice DELTA et le moment où la douane se prononce définitivement, éventuellement après contrôle documentaire ou physique, sur l'admission ou non de cette marchandise sur le territoire national ».

Pour améliorer les services rendus aux entreprises, la contribution de la douane à la facilitation et à la sécurisation des échanges se porte sur la dématérialisation de l'ensemble des formalités douanières qui doit atteindre 81 % des documents exigés à fin 2012⁽¹⁾. La dématérialisation des déclarations de douane est considérée comme achevée mais demeure le traitement des documents d'ordre public⁽²⁾ et des déclarations d'origine sur facture, qui, s'ils ne font pas toujours l'objet d'une vérification, doivent cependant être présentés.

L'échange et la coordination d'informations entre la DGDDI et les administrations nationales concernées et entre la DGDDI et des structures européennes vont permettre la constitution du guichet national unique (GUN). La DGDDI a été chargée du pilotage de cette opération qui vise à faciliter les opérations de commerce extérieur. Elle travaille à interfacier DELT@ avec les systèmes d'information de délivrance des documents d'ordre public gérés par 15 administrations. Les liaisons informatiques et les contrôles de cohérence et de vraisemblance qu'elles autorisent, permettent en effet d'accélérer les flux de marchandises tout en sécurisant le dédouanement par l'automatisation poussée des contrôles documentaires. Des travaux ont déjà été réalisés sur les certificats vétérinaires avec l'interconnexion de TRACES (application communautaire dans laquelle sont enregistrés l'ensemble des certificats sanitaires)⁽³⁾ et de DELT@ menée conjointement par la DGDDI et la DGAL, en liaison avec les DG SANCO et TAXUD de la Commission européenne. Généralisée en septembre 2010, cette liaison informatique permet aujourd'hui aux importateurs une automatisation du contrôle documentaire dans environ 50 % des cas. Au cours de l'année 2012, les travaux bilatéraux se sont intensifiés autour de 3 projets prioritaires : la dématérialisation des permis CITES (espèces de faune et de flore menacées d'extinction), la dématérialisation des certificats d'exportation agricoles et des licences d'exportation de matériels de guerre. Tous ces projets aboutiront avant fin 2013.

(1) Depuis 2009 la preuve de sortie effective de la marchandise du territoire douanier communautaire est dématérialisée. En 2011, les importateurs ont été dispensés de la présentation au service des douanes pour visa de 660.000 A12 annuels (déclarations en douane valant autorisation d'importation en exonération de TVA), la vérification se faisant par consultation de Delt@ par les services de la DGFiP. La vérification du statut communautaire des produits en échange entre la métropole et les DOM se fait par voie électronique et les documents correspondant n'auront plus à être présentés à la douane à fin 2012. La liaison GAMM@ (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) /DELT@, opérationnelle depuis janvier 2011, permet de supprimer le visa douanier de 200 000 documents administratifs électroniques (DAE) justifiant de la sortie du territoire douanier communautaire des produits soumis à accises.

(2) Par exemple : le justificatif fiscal à l'exportation.

(3) Cette interconnexion TRACES- Delt@ est une expérimentation conduite sous l'aval de la DG TAXUD qui souhaite la généraliser à l'ensemble des partenaires européens.

La déclaration d'origine sur facture (DOF) permet à l'opérateur de bénéficier d'un droit réduit ou nul pour une marchandise importée dans le cadre des accords entre l'Union européenne et les pays tiers partenaires, en apposant une mention spécifique sur n'importe lequel de ses documents commerciaux. Le statut d'exportateur agréé permettra aux entreprises d'utiliser une DOF dématérialisée (consultable chez un tiers de confiance)⁽¹⁾ Avec l'aval de la Commission européenne la dématérialisation de la DOF est en cours d'expérimentation entre la France et la Suisse. L'objectif est de permettre le contrôle en ligne des 30 000 documents commerciaux émis dans le cadre des échanges commerciaux avec la Suisse.

La DGDDI veille à ce que l'architecture informatique du GUN français puisse être compatible avec le projet européen de Single Window. À ce titre, une expérimentation de dématérialisation complète de la formalité CITES sera lancée fin 2013 avec la Suisse

(1) Article 95 du code des douanes.

V.- LA DGDDI ENTREPREND DE VALORISER SES MISSIONS FISCALES

Depuis 2010, dans ses rapports annuels de performance, la DGDDI s'affirme comme administration fiscale moderne, gestionnaire d'une fiscalité qui régule des secteurs économiques (viticulture, produits énergétiques, etc.) et qui vient en soutien de politiques publiques, en particulier environnementale dont le but est de faire évoluer des comportements tout en procurant des ressources pour financer des nouvelles politiques durables (transports).

Elle rappelle qu'elle collecte plus de 66 milliards de droits et de taxes destinés à l'État, aux collectivités territoriales, à la Sécurité sociale, à l'Union européenne ainsi qu'à divers services publics (ADEME et Conservatoire du Littoral). La fiscalité environnementale est appelée à se développer et la DGDDI promeut ses compétences dans ce domaine.

ÉVOLUTION DES RECETTES DOUANIÈRES

(en millions d'euros)

	2010	2011
Droits de douane	1 917,0	2 041,6
TVA	18 366,5	20 701,3
Énergie (hors TVA pétrole)	24 779,4	25 642,4
Tabacs	10 988,8	11 601,2
Alcools, vins, boissons	3 239,7	3 264,7
Débites de boissons, jeux spectacle	28,4	28,0
TGAP (et accessoires)	603,5	656,0
Activité maritime et portuaire	536,5	534,0
Transports terrestres	168,5	170,6
Octroi de mer et assimilé	993,1	1 068,3
Produits agricoles	98,1	96,1
Art, métaux précieux	3,3	5,2
Divers	252,7	340,9
Total	61 975,4	66 150,1

Source : rapport annuel de performance 2011 de la DGDDI page 86

1.- Une action remodelée dans ses composantes mais peu dans son enveloppe budgétaire

Avec le lancement proche de la taxe poids lourds et la nécessité d'en retracer les coûts de gestion, le programme 302 opte pour une reconfiguration de l'action *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*.

a) *Des moyens humains comptés et des ressources limitées.*

L'action *Perception des droits et taxes*, créée dans le PAP 2011 du programme 302 afin de rapprocher, pour en faciliter la gestion ⁽¹⁾, les dépenses de personnel de la DGDDI affecté aux missions fiscales et qui était précédemment inscrit dans le programme 156, aux coûts de fonctionnement liés à ses activités, disparaît. Elle est absorbée par l'action 5 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* dont la finalité est désormais d'offrir un service fiscal de qualité, dématérialisé et simplifié. Cette action accueille une mission fiscale d'un genre un peu particulier car le rôle de la douane est limité au recouvrement forcé et au contrôle des redevables de la TLP après intervention d'un opérateur privé. La collecte et le contrôle premiers et les moyens technologiques associés sont assumés par un commissionnaire privé, sélectionné dans le cadre d'un marché de partenariat public/privé (Autostrade sous enseigne Ecomov') en contrepartie d'une rémunération.

Le prélèvement de la taxe, d'abord testé sur le réseau routier alsacien en avril 2013, entrera en vigueur sur l'ensemble du territoire en juillet 2013. La supervision comptable de la TPL sera remplie par un nouveau service douanier implanté à Metz.

L'action *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* agrège de ce fait en 2013 les effectifs des précédentes actions 5 et 7 et un renfort 88 ETPT dédiés à la taxe poids lourds, soit 2 013 ETPT. Cet apport masque une réduction de 103 ETPT à périmètre constant.

Ce personnel est réparti comme suit :

VENTILATION DES EFFECTIFS 2013

	ETPT LFI 2013
A+	67
A	427
B	934
C	585
Total	2013

Source : PAP 2013 du programme 302

La demande 2013 de crédits de personnel correspondante s'élève à 145,7 millions d'euros. L'action 5 est dotée de crédits de fonctionnement qui tout prenant en compte l'impact du volet comptable de la TLP sont estimés à 10 millions d'euros, contre 8 millions en 2012. Un semestre de fonctionnement de 150 personnes physiques dans le nouveau centre de Metz serait donc estimé à environ 2 millions d'euros.

(1) Ce regroupement budgétaire a facilité la tâche des responsables de BOP déconcentrés de la DGDDI qui ne maîtrisaient pas la gestion budgétaire des personnels placés sous leur responsabilité.

Les dépenses d'investissement de cette action sont dotées de 1,55 million d'euros en AE comme en CP qui financent l'application GAMM@-EMCS (1,3 million d'euros en AE et en CP). Enfin, on y retrouve les dépenses d'intervention de la douane qui, en 2013, sont limitées à 263,58 millions d'euros.

b) Pas d'information sur la mise en place de la TPL à la DGDDI

Malheureusement, aucune information n'a été transmise au Rapporteur spécial lui précisant les modalités, notamment techniques, de mise en place de la TPL ⁽¹⁾. Il n'a pas non plus recueilli d'information de la part du ministre au cours de la Commission élargie consacrée à la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**.

Pourtant l'exigence informatique du fait des technologies utilisées est nouvelle pour la DGDDI. Une interopérabilité informatique doit être conçue avec les applications du prestataire pour permettre la remontée « par flux poussant » des données. Par ailleurs, une politique de communication à destination des transporteurs et du public doit être élaborée.

On rappellera que la taxe poids lourds est censée, outre la préoccupation écologique, recueillir une recette brute de l'ordre de 1,2 milliard d'euros destinés principalement à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), les collectivités locales et le prestataire privé au titre de sa redevance. La rémunération d'Ecomouv', variable, dépend de la performance et de la qualité de son système (et à ses frais d'exploitation).

2.- La dématérialisation progressive des filières économiques.

La DGDDI encadre différentes filières économiques (tabacs manufacturés, viticulture, brasseries, produits énergétiques, etc.) qu'elle est chargée de réguler (débitants de tabacs) et dont elle suit parfois toutes les phases (contrôle des surfaces viticoles, des plantations, stockage des produits pétroliers ou gaziers par exemple).

a) Le CVI en passe de devenir le guichet unique des viticulteurs.

La filière vitivinicole, après des années de réorganisation et de restructuration, est suivie par une soixantaine de centres ou services de viticulture (parfois intégrés au sein de recettes locales des douanes), répartis dans les régions à forte activité viticole ⁽²⁾. Ces centres suivent et gèrent le contrôle de cette activité significative pour le commerce extérieur français ⁽³⁾ ainsi que la circulation de ses produits. Elle permet à la douane de produire les statistiques de l'ensemble des activités de ce secteur.

(1) La mise en place de la TLP doit se conformer à deux directives européennes dites Directive Eurovignette et directive Interopérabilité.

(2) Pour le secteur des énergies et des transports, la douane a mis en place des pôles énergétiques.

(3) La filière compte environ 250 000 emplois et a exporté pour plus de 10 milliards d'euros de vins et spiritueux en 2011, ce qui a été considéré par toute la profession comme un record historique.

Depuis 1998, les exploitations vitivinicoles sont immatriculées dans le casier viticole informatisé (CVI puis NCVI), application informatique maison dont la DGDDI a progressivement dématérialisé les formalités déclaratives notamment celles relatives aux récoltes. Depuis le 1^{er} août 2012, avec le déploiement de la téléprocédure OENO, le CVI se transforme en guichet unique des viticulteurs. Cette nouvelle permet aux récoltants-vinificateurs, aux caves coopératives, aux négociants-vinificateurs et aux négociants de télédéclarer pendant toute la campagne les pratiques œnologiques autorisées par la réglementation communautaire et nationale. En application des règlements communautaires, la gestion des exploitations vitivinicoles nécessite une succession de formalités auprès de la douane. En 2011, 826 540 déclarations vitivinicoles ⁽¹⁾ ont été traitées.

Les centres de viticulture sont également chargés du suivi des personnes qui produisent ou transforment les alcools ⁽²⁾, les entreposent, les commercialisent ou les expédient, etc. Elles sont identifiées par la DGDDI en tant qu'entrepôts agréés. Les produits vitivinicoles ne peuvent être détenus que dans des entrepôts suspensifs de droits d'accises déclarés auprès de la DGDDI, et ne peuvent circuler sans un document d'accompagnement (DAA). Environ 10 millions de documents d'accompagnement sont émis annuellement dont un grand nombre est maintenant dématérialisé au moyen de l'application informatique GAMM@. Cette dématérialisation s'est accélérée depuis 2011 pour les déclarations émises à l'exportation grâce à une communication entre les procédures douanes et accises (DELT@/ECS et GAMM@).

b) La liaison EMCS / GAMM@ / DELT@ permet un contrôle communautaire dématérialisé des produits soumis à accises

L'informatisation du contrôle des mouvements intracommunautaires de produits soumis à accises (EMCS) est l'un des principaux projets entrant dans le cadre « Douane 2013 » motivé par la fraude dans ce domaine. Rendu obligatoire le 1^{er} janvier 2011, ce projet a permis la dématérialisation du document d'accompagnement administratif (DAA) qui est devenu un DAE (document administratif électronique). Son apurement est également dématérialisé. Il concerne les opérateurs des secteurs des vins, alcools, tabacs manufacturés et produits énergétiques dans le cadre des échanges communautaires réalisés en « suspension de droits d'accises ».

La version française de l'EMCS est le téléservice GAMM@ (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) mis en service auprès des professionnels depuis avril 2009. La France compte 26 000 opérateurs français connectés à ce téléservice (soit 30 % des opérateurs européens soumis aux droits d'accises). Ils émettent en moyenne 17 000 DAE par semaine, soit le plus gros volume européen (18 %). Au 1^{er} janvier 2013, il sera également obligatoire pour les échanges franco-français.

(1) Dont 144 851 au titre de la récolte.

(2) Les obligations sont identiques pour les personnes qui produisent des tabacs, bières etc. soumis aux droits d'accises.

Une évolution d'EMCS est actuellement en discussion au travers de la révision du règlement européen 2073/2004/CE relatif à la coopération administrative européenne en matière de droits d'accise. En conformité avec la programmation communautaire, de nouvelles fonctionnalités visant à mieux contrôler les flux (transit) enrichissent progressivement les applications GAMM@/EMCS. Elles visent en particulier à améliorer la relation entre administrations nationales (par exemple pour le secteur viticole entre la DGDDI et la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes DGCCRF) et entre administrations européennes.

c) Les mesures de soutien aux débitants de tabac se réduisent, comme prévu.

L'enveloppe réservée au soutien aux buralistes s'amenuise en 2013. Estimée en 2012 à 290 millions d'euros, elle s'élèvera à 250,18 millions d'euros en 2013, soit - 13,8 %. Elle constitue la dépense d'intervention de la DGDDI et représente 53,6 % des crédits hors titre 2 de l'action 5 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*.

Les mesures prises pour lutter contre le tabagisme et notamment l'augmentation régulière des prix du tabac ont d'autant plus affecté les bureaux de tabac français que les consommateurs ont modifié leurs comportements (achats sur des marchés parallèles, frontaliers ou illicites). Alors que le niveau de consommation de tabac tend à rester constant depuis 2004/2005, le chiffre d'affaires des buralistes a diminué, de manière contrastée selon les départements, mais a conduit à des fermetures. Leurs problèmes de sécurité sont également en augmentation (agressions). 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 ainsi que dans les cafés, bars, et restaurants a contribué à la baisse leur chiffre d'affaires en éloignant les consommateurs fumeurs.

Les mesures relatives aux débitants de tabac sont de deux sortes.

- Les aides dans le cadre du contrat d'avenir.

Malgré les dispositifs des contrats d'avenir, le nombre des débitants de tabac s'effrite. Il est passé de 29 271 en 2008 à 27 509 au 1^{er} janvier 2011. Mais à la fin du premier semestre 2012, la DGDDI n'en décomptait plus que 27 200, soit une perte de plus de 300 établissements en six mois. Le nombre des fermetures 2012 augmente la consommation 2012 des indemnités de fin d'activité, plus que cela n'avait été estimé.

Plus de la moitié d'entre eux se trouve en zone rurale et constitue un réseau de proximité multi-activités (presse, jeux, bar) en mesure d'assurer des services au public comme le relais Poste ou le règlement des contraventions.

Les mesures en faveur de la filière tabac sont organisées dans le cadre du « 3^{ème} contrat d'avenir » dont les dispositions sont en vigueur pour la période 2012-2016. Le recentrage de ce dispositif en faveur des buralistes en difficultés et sa conception qui prévoit son allègement progressif font espérer que les dépenses d'intervention portées par la DGDDI vont décroître au fil des ans.

Le moratoire sur l'ouverture des débits de tabac est levé et la création est envisageable régionalement afin qu'une couverture insuffisante du territoire n'encourage pas les trafics frauduleux. La rémunération de l'activité tabac, assurée par les fournisseurs des buralistes, est augmentée de 0,4 point sur la durée du contrat, la portant par exemple à 6,6 % en 2012 sur les cigarettes et le tabac fin.

Le « contrat d'avenir » 2012-2016 a réaménagé le dispositif composé de la *remise compensatoire*, la *remise additionnelle*, les *indemnités de fin d'activité*, les *subventions pour la sécurisation des débits de tabac*. Il a créé une *prime de service public de proximité* (PSPP) afin d'encourager la diversification des activités.

La *remise compensatoire* (enveloppe de 12 millions d'euros) a été aménagée afin de bénéficier en priorité aux buralistes situés dans des départements « en difficulté » ou frontaliers. Le seuil de perte de remise nette compensé est porté à 10 % et le taux de compensation maximum de 80 % ne peut dépasser les 50 000 euros annuels par établissement. La remise compensatoire prévue pour les débits de tabac en difficultés implantés dans d'autres zones sera affectée d'un coefficient de minoration.

L'extinction progressive de la *remise additionnelle* est prévue. Désormais, elle ne s'applique que sur les 130 000 premiers euros de chiffres d'affaires. De 1,6 %, en 2012 son taux chutera à 0,2 % en 2016. 44 millions d'euros sont prévus au titre de 2013.

La *prime de service public de proximité* (PSPP) conçue pour remplacer la *prime forfaitaire de service public* est réservée aux établissements réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 300 000 euros mais qui satisfont à des critères de qualité et de quantité en matière de services rendus notamment en zone rurale. Elle sera de 1 500 euros pour les débitants implantés dans les communes de moins de 1 500 habitants et de 1 000 euros pour les autres. Une somme de 17 millions d'euros est prévue à ce titre en 2013.

L'*indemnité de fin d'activité* a été maintenue avec son double dispositif, l'un dit « classique », le second réservé aux petits débits de zones rurales et les démarches sont simplifiées. L'*aide à la mobilité géographique* ou à la *réinstallation* est également simplifiée et ouverte à plus de buralistes (5 millions d'euros pour 2013).

Les aides à la sécurisation des débits de tabacs sont renforcées ; la subvention triennale étant portée à 15 000 euros HT et les équipements éligibles ont été élargis (15 millions d'euros pour 2013).

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. Le timbre-amende suite à un contrôle de vitesse par radar automatisé comme le timbre fiscal propre au passeport biométrique peuvent être dématérialisés. L'objectif prévu pour fin 2009 de 10 000 buralistes agréés n'est atteint que depuis début 2011.

- Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débiteurs de tabac

Le crédit d'impôt prévu par l'article 92 de la loi de finances rectificative ⁽¹⁾ pour 2006 sur les dépenses de rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique s'appliquant jusqu'au 31 décembre 2011 est appelé à s'éteindre à compter de cette date.

Le dispositif du « complément de remise », plafonné à 2 900 euros par an et par débit de tabac est maintenu ainsi que les montants transférés à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (72,2 millions d'euros en 2013).

d) Le dispositif de secours financier : une dépense d'intervention en extinction progressive

Le dispositif de secours financier a remplacé en 2006 les procédures d'attribution des parts de redevance de débits de tabac de 2^{ème} et 1^{ère} classe datant de 1873 et ne bénéficie chaque année qu'à un nombre plus faible de fonctionnaires retraités de la DGDDI ou d'ayants droit ⁽²⁾. En diminution régulière, cette dépense est estimée pour 2013 à 13,4 millions d'euros (15,5 millions d'euros en 2011).

3.- La valorisation d'une recherche d'efficience globale fédérant les activités de la DGDDI

Avec la taxe sur les poids lourds, le programme 302 souhaite donner plus de visibilité à ses fonctions fiscales, même si la finalité des contrôles douaniers « traditionnels » n'est pas directement budgétaire. En 2013, à la suite de la prochaine mise en place de la taxe sur les poids lourds, les contrôles douaniers fiscaux vont connaître de nouveaux développements. Cela pourrait donner une nouvelle vigueur aux arguments de la Cour des comptes souhaitant à diverses reprises rapprocher l'activité de gestion fiscale de la douane au programme 156 dans le cadre d'un programme global de Gestion fiscale et financière de l'État.

La DGDDI propose donc d'intégrer dans un nouvel objectif à la fois l'indicateur d'efficience relatif à la maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes aux indicateurs relatifs à l'efficacité des contrôles douaniers, à visée budgétaire plus marquée dorénavant, et leur conséquence en matière de droits

(1) Article 244 quater CGI.

(2) 10 506 courant 2012.

redressés. L'objectif ainsi fusionné s'intitule simplement *Améliorer l'efficacité de la gestion et des contrôles douaniers et fiscaux*. Il rapproche les résultats des activités de la branche surveillance, de la branche économique et de la branche fiscale, qui présentaient une forme d'autonomie.

Il a également pour avantage d'apporter un éclairage sur les droits et taxes redressés dont l'absence avait été observée par le précédent Rapporteur spécial. Il faudrait y rajouter, comme en matière de lutte contre la fraude fiscale, le recouvrement des pénalités.

a) Un indicateur d'efficacité : la maîtrise des coûts de gestion de la douane sur ses recettes.

Le taux d'intervention sur les recettes douanières (indicateur 4.1) s'est encore amélioré en 2011 atteignant 0,49 %. La DGDDI vise son maintien à 0,50 % sur les deux prochains exercices et 0,49 % en 2015. Ce taux obéissant à la même méthodologie de calcul que celui présenté par la DGFIP relatif au taux d'intervention sur les recettes fiscales de l'État, on observera qu'il est plus performant (*Cf. supra*). Compte tenu des efforts de la douane en matière de réduction de ses effectifs, de réorganisation de ses services comme de ses méthodes de travail, on pouvait espérer un taux un peu plus ambitieux.

b) Les exigences s'élèvent en matière d'efficacité des contrôles douaniers ciblés.

L'indicateur 4.2 : *Efficacité du ciblage des déclarations de douane* lie les activités de dédouanement aux activités de lutte contre les infractions et fraudes.

Il s'agit de suivre le taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations de dédouanement.

Depuis 2008, la progression de ce taux est nette et la DGDDI juge qu'il devrait encore être amélioré d'ici 2015.

**INDICATEUR 4.2 : MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES DOUANIERS,
À PARTIR D'UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DES RISQUES**

	2008	2009	2010	2011	PAP 2012	PAP 2013	Cible 2015
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations	58	64	80	88	82	85	95

Source : PAPs 302

La rationalisation des contrôles améliore les résultats, appréciés sur des moyennes, avec des effectifs moins nombreux. En procédant à une analyse de risque poussée, basée tant sur les données informatiques que sur le renseignement, l'échange d'informations et la coopération, la DGDDI cible ses interventions sur des infractions et fraudes significatives, parfois observées très en amont, afin de procéder à des démantèlements de réseaux entiers.

La politique de la douane est de réaliser des contrôles de marchandises moins nombreux mais plus efficaces en sélectionnant les contrôles sur la base de la sensibilité du pays d'origine ou de l'enjeu fiscal des biens contrôlés. Le choix est fait de contribuer à l'accélération du passage en douane et de réaliser des contrôles *a posteriori* au sein des entreprises. Le rôle du renseignement est capital. Mais le nombre d'enquêtes est en baisse et il semble qu'un retour d'expériences auprès d'autres administrations douanières internationales conseille de ne pas abandonner le « flair » du douanier connaisseur de son terrain.

c) La performance s'intéresse au contrôle fiscal douanier par l'observation du Montant des droits et taxes redressés.

Le PAP 2013 du programme 302 remplace l'indicateur à double entrée *Montant moyen des droits redressés par enquête* (sans et avec écrêtement) pour ouvrir l'approche sur l'ensemble des opérations de contrôle douanier fiscal en présentant un nouvel indicateur 4.3 *Montant des droits et taxes redressés*. Cet indicateur témoigne de l'existence d'une nouvelle politique de contrôle fiscal douanier.

INDICATEUR 4.3 : MONTANT DES DROITS ET TAXES REDRESSÉS

	2009	2010	2011	PAP 2012	PAP 2013	Cible 2015
Montant des droits et taxes redressés (<i>en millions d'euros</i>)	272	296	265	290	310	320

Source : PAP 302 2013

La méthodologie de cet indicateur semble toutefois insuffisante même s'il semble que les taxes et impositions fiscales de toute sorte redressées par la douane soient concernées. On ne sait cependant quel est le niveau de recouvrement de ces sommes et le montant des pénalités qui peuvent y être associées.

Mais la présence de cet indicateur répond à une attente des Rapporteurs spéciaux.

Même si le montant des droits et taxes redressés par la douane est sans commune mesure avec le montant du contrôle fiscal de la DGFIP en droits rappelés (13,48 milliards d'euros⁽¹⁾ en 2011), le suivi de ces contrôles est important au regard des 66,15 milliards d'euros de recettes douanières que la douane a collectés en 2011.

(1) Et fait l'objet d'une annexe dans le tome I du fascicule des Voies et moyens accompagnant chaque projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Monsieur Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des Finances, et de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, lors de la commission élargie du 25 octobre 2012 à 9 heures 30⁽¹⁾ sur les missions **Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions, Régimes sociaux et de retraite**, et sur les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions, la commission des Finances examine les crédits de ces missions et comptes spéciaux.*

*En dépit de l'avis défavorable de M. Camille de Rocca Serra, mais conformément à l'avis favorable de MM. Jean-Louis Gagnaire, Jean-Louis Dumont et de Mme Karine Berger, Rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/commissions_elargies/cr/C006.asp

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le 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 local :

– 18 septembre 2012 : MM. Bruno Bezard, directeur général de la direction générale des finances publiques, M. Vincent Mazauric, directeur de la filière gestion publique, M. Philippe Rambal, directeur chargé du pilotage du réseau et des moyens, Mme Lise Billard chef de service (budget et performance), Mme Maxime Gauthier chef de service (gestion fiscale) et M. Alexandre Gardette chef de service (contrôle fiscal).

– 26 septembre 2012 : M. Vincent Drezet et Mme Florence Toquet, secrétaires nationaux du SNUI – Syndicat national unifié des impôts.

II.– Facilitation et sécurisation des échanges :

– 20 septembre 2012 : M. Jérôme Fournel, directeur général de la direction générale des Douanes et des droits indirects et Mme Anne Cornet sous-directrice de la programmation, du budget et des moyens.

– 25 septembre 2012 : MM. Vincent Thomazo, Jean-Marie Favre et Christophe Pavageau, secrétaire national et secrétaires nationaux adjoints de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Douanes.