



N° 1428

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## 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 2014** (n° 1395),

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
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	9
<b>I. LES MOYENS DE LA DGFIP</b> .....	9
<b>A. EXÉCUTION 2013</b> .....	9
1. Dépenses de personnel (titre 2).....	9
2. Dépenses hors-titre 2.....	10
<b>B. PERSPECTIVES POUR 2014</b> .....	11
1. Dépenses de personnel (titre 2).....	12
2. Dépenses hors-titre 2.....	13
<b>II. DES MISSIONS AMBITIEUSES ET UN RÉSEAU DENSE DONT LA PÉRENNITÉ SEMBLE FRAGILISÉE</b> .....	14
<b>A. UNE MODERNISATION DE LA DGFIP SOUS LE COUP DES « INJONCTIONS CONTRADICTOIRES »</b> .....	14
1. Un maintien de l'ensemble des missions de la DGFIP et de son réseau.....	14
a. Le projet stratégique 2013-2018.....	14
b. Une adaptation pragmatique du réseau .....	15
2. Un équilibre précaire : servir mieux tout en coûtant moins cher.....	16
a. La simplification des procédures : bonne idée ou pis-aller ? .....	16
b. Une numérisation renforcée présentée comme une amélioration pour les agents et les usagers.....	17
<b>B. UNE ABSENCE DE VISION QUI POURRAIT SUR LE MOYEN TERME PORTER PRÉJUDICE À L'ADMINISTRATION FISCALE</b> .....	21
1. Un véritable projet stratégique impliquerait des réformes structurelles .....	21
2. Le maintien d'un réseau dense risque de n'être qu'une apparence .....	22

<b>DEUXIÈME PARTIE : LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS</b> .....	23
<b>I. LES MOYENS DE LA DGDDI</b> .....	23
A. EXÉCUTION 2013 .....	23
1. Dépenses de personnel (titre 2).....	23
2. Dépenses hors-titre 2.....	26
B. PERSPECTIVES POUR 2014 .....	28
1. Dépenses de personnel (titre 2).....	29
2. Dépenses hors-titre 2.....	30
<b>II. FAUTE D'UNE VISION ET D'UNE STRATÉGIE RENOUVELÉES, LES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA DGDDI POURRAIENT PROGRESSIVEMENT SE DÉGRADER</b> .....	31
A. UN TRÈS LARGE SPECTRE DE MISSIONS.....	31
1. Une mission de protection du territoire et des citoyens.....	31
a. Lutte contre les contrefaçons dangereuses .....	32
b. Action de la DGDDI en matière sanitaire et alimentaire .....	33
2. Une mission au service des entreprises à l'international .....	34
a. La mission Grandes entreprises de la DGDDI .....	34
b. La mission du service des grands comptes de la DGDDI.....	35
c. Le statut communautaire d'opérateur économique agréé (OEA).....	35
3. Une mission fiscale en constante évolution : la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds .....	37
B. DE BONNES PERFORMANCES MENACÉES SUR LE LONG TERME PAR UNE BAISSSE CONTINUE DES MOYENS ET DES INVESTISSEMENTS .....	40
1. Des moyens en constante diminution qui devraient conduire à des réformes courageuses .....	40
a. Un projet stratégique en cours d'élaboration.....	40
b. Des partenariats renforcés qui pourraient permettre de maintenir certaines missions tout en rationalisant l'outil douanier français .....	41
2. Des dépenses d'investissement qui paraissent trop faibles au regard des ambitions de la DGDDI .....	43
a. Missions de contrôles routiers .....	44
b. Missions de contrôle aéro-maritimes.....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	49

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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, 68 % des réponses relatives au programme 156 et 302 étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## INTRODUCTION

Le programme 156, qui comprend les crédits consacrés à la Direction générale des finances publiques (DGFIP), continue d'occuper une place prépondérante au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. En 2014, les crédits de la DGFIP s'élèveront à 8,566 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) – soit 73,38 % des AE de la mission – et à 8,361 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) – soit 73,03 % des CP de la mission.

Le programme 302, qui comprend les crédits consacrés à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), occupe la deuxième place de la mission, puisqu'en 2014 les crédits qui lui seront consacrés s'élèveront à 1,632 milliard d'euros en AE – soit 13,98 % des AE de la mission et à 1,597 milliard d'euros en CP – soit 13,95 % des CP de la mission.

Ainsi, les programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière de l'État, qui sont pilotés par les deux grandes directions en réseau du ministère de l'économie et des finances représentent ainsi environ 87 % des AE et des CP de l'ensemble de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le plafond d'autorisation d'emplois (PAE) pour la DGFIP s'élèvera à 111 990 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2014 – soit 83 % des effectifs de la mission dont le PAE est de 134 476 ETPT. Le projet de loi de finances pour 2014 est construit sur un volume de suppression de 1 988 équivalents temps plein pour la DGFIP.

Concernant la DGDDI, le PAE s'élèvera en 2014 à 16 662 ETPT – en baisse de 208 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Les deux directions travaillent actuellement sur leurs *projets stratégiques* pour les années à venir – qui devraient permettre de dessiner l'avenir de ces deux administrations. Les projets seront le fruit d'un audit interne, après consultation des agents, des organisations syndicales mais aussi des partenaires des deux administrations. Néanmoins les premiers retours de la démarche stratégique entreprise par la DGFIP, ont laissé le Rapporteur spécial sceptique, si ce n'est inquiet. Ce processus n'ayant hélas, de stratégique que le nom.

À l'heure où les réductions de moyens humains et financiers se poursuivent pour la DGFIP et la DGDDI – et apparaissent comme indispensables dans le contexte budgétaire contraint actuel – il semble particulièrement difficile, voire illusoire, de vouloir maintenir l'ensemble du spectre des missions, ainsi que les réseaux, des deux administrations concernées, sans engager de véritables et courageuses réformes structurelles.

En laissant les difficultés s'accumuler, en n'osant pas dire certaines vérités, ces réformes structurelles qui mériteraient d'être correctement pilotées en amont risquent d'être subies par les agents et nos concitoyens dans un avenir proche.

Le Rapporteur spécial a tenu à mettre en exergue l'inadéquation des discours tenus et des actes. Il faut agir concrètement aujourd'hui pour redéfinir le cœur des missions de ces deux administrations, afin de les maintenir pleinement efficace dans l'avenir.

## **PREMIÈRE PARTIE : DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

### **I. LES MOYENS DE LA DGFIP**

#### **A. EXÉCUTION 2013**

##### **1. Dépenses de personnel (titre 2)**

Au 30 juin 2013, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) disposait, sur le programme 156, au titre des crédits de personnel (titre 2) d'une dotation de 7 231,7 millions d'euros ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

	<b>Montants en millions d'euros</b>
Loi de finances initiale (LFI) 2013	7 268,0
Réserve de précaution de 0,5 %	- 36,3
Crédits disponibles	7 231,7

*Source : DGFIP.*

Sur la base de l'exécution constatée sur les six premiers mois de l'année, soit 3 691,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) ; la DGFIP a estimé lors de son audition par le Rapporteur spécial que sa prévision de dépenses pour l'exercice 2013 était soutenable au regard de l'enveloppe de crédits de la loi de finances initiale (LFI) et permettrait même d'envisager de dégager une marge sur l'ensemble du titre 2 après déblocage de la réserve de précaution.

Cette situation positive s'explique principalement par des départs en retraite plus élevés que prévus – 3 694 équivalents temps plein attendus à fin juin 2013 contre 3 000 ETP inscrits en loi de finances pour 2013. Ainsi, ces départs supplémentaires à la retraite génèrent des économies additionnelles sur le schéma d'emplois de la DGFIP ainsi qu'un glissement vieillissement technicité (GVT) négatif plus élevé que prévu.

Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre du 28 juin 2012 sur le budget triennal 2013-2015, les enveloppes catégorielles ont été réduites en 2013 afin de représenter 50 % de la dépense de 2012 à l'échelle de chaque ministère. Ainsi, la DGFIP a, dès la loi de finances initiale pour 2013, provisionné 23 millions d'euros à ce titre, ce qui représente un peu moins de la moitié de la dépense consacrée aux mesures catégorielles en 2012 (53,7 millions d'euros).



Ces mesures ont été recentrées en 2013 dans le souci de réduire les inégalités salariales entre les agents de la DGFIP avec notamment un relèvement de l'indice terminal des agents B et du 8<sup>e</sup> échelon de la catégorie C.

## 2. Dépenses hors-titre 2

En premier lieu, le Rapporteur spécial tient à indiquer que les économies réalisées en fonctionnement depuis 2012 et consolidées en 2013 ne permettront pas de compenser totalement les fortes baisses de dotations hors-titre 2 (HT2) successives, qui s'élèvent à - 7 % par rapport à la LFI 2012 et à - 20 % entre la loi de finances initiale pour 2010 et la loi de finances initiale pour 2013.

À la fin du premier semestre 2013, les crédits HT2 mis à la disposition de la DGFIP s'élevaient à 1 207,26 millions d'euros en AE et à 1 171,75 millions d'euros en CP, en prenant en compte l'impact de la réserve de précaution de 6 % et de la réserve *Insertion des personnels handicapés* et de l'ouverture des reports et des attributions de produits et fonds de concours.

Ces montants tiennent également compte de la mise en réserve complémentaire d'un montant de 42,11 millions d'euros en AE et CP correspondant d'une part, à l'application de la décision ministérielle du 14 février 2013 – pour 30,8 millions d'euros – qui a pour objectif d'assurer la maîtrise des dépenses de l'État en exécution et, d'autre part, au maintien du gel de la réserve *Fonds État exemplaire 2012* non libérée lors de l'exercice budgétaire précédent et automatiquement reportée en 2013 pour 11,29 millions d'euros.

Par conséquent, la DGFIP est obligée d'adapter le rythme de ses dépenses en fonction des ouvertures de crédits et des nombreux mouvements budgétaires successifs (dégels, blocages, annulations) intervenant au cours de l'année, ce qui est préjudiciable à l'action de l'administration fiscale qui est ainsi obligée de perpétuellement « naviguer à vue », ce que déplore le Rapporteur spécial.

À la fin du premier semestre 2013, 686,31 millions d'euros d'AE et 612,25 millions d'euros de CP ont d'ores et déjà été consommés soit respectivement 56,85 % et 52,25 % de l'enveloppe de crédits mise à la disposition de la DGFIP pour l'année 2013.

Le tableau ci-après présente l'état des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) à la fin du premier semestre 2013 :

**CONSUMMATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT  
À LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2013**

	Titre 3 - Fonctionnement		Titre 5 - Investissement	
	AE	CP	AE	CP
Consommation au 30 juin (en millions d'euros)	676,69	588,79	9,03	23,08
Pourcentage de consommation au 30 juin / total des crédits HT2 mis à disposition au 30 juin (1 207,26 millions d'euros en AE et 1 171,75 millions d'euros en CP)	56,05 %	50,25 %	0,75 %	1,97 %
Prévisions LFI 2013 (en millions d'euros)	1 227,45	1 171,26	54,34	73,92
Pourcentage consommation au 30 juin / Prévisions LFI 2013	55,13 %	50,27 %	16,61 %	31,22 %

Source : DGFIP.

Lors de son audition, le Directeur général a tenu à rappeler que les dépenses effectuées par la DGFIP sur le plan numérique étaient retracées comme des dépenses de fonctionnement et non des dépenses d'investissement. Or, ces plans de modernisation indispensables constituent *de facto* de l'investissement « caché ».

## **B. PERSPECTIVES POUR 2014**

Le nouveau projet stratégique de la DGFIP a d'ores et déjà eu pour effet de conduire à une refonte de la présentation des documents budgétaires. Ainsi, le projet annuel de performance (PAP) du programme 156 se structure désormais autour de quatre objectifs transverses :

- *recouvrement des recettes publiques et lutte contre la fraude ;*
- *paiement et contrôle rapides et efficaces des dépenses publiques ;*
- *qualité de service ;*
- *amélioration de l'efficience de la DGFIP.*

Ces grands objectifs se déclinent en huit indicateurs phares. Cette nouvelle présentation tranche avec celle du PAP 2013, qui était encore organisée par métiers selon une structure héritée de la période antérieure à la fusion, et se concentre désormais sur les lignes de force de l'action de la DGFIP, administration unique riche de deux cultures différentes.

Les dotations de la DGFIP pour l'exercice 2014 sont présentées dans le tableau ci-après :

	AE	CP
Crédits titre 2	7 168 034 490	7 168 034 490
Crédits hors-titre 2	1 398 133 381	1 193 598 381
<b>Total</b>	<b>8 566 167 871</b>	<b>8 361 632 871</b>

Plafond d'emplois (en ETPT)	111 990
Diminution d'emplois (en ETPT)	1 988

Sources : *Projet annuel de performance pour 2014 – programme 156*

### 1. Dépenses de personnel (titre 2)

Pour 2014, l'enveloppe de crédits de personnel accordée à la DGFIP s'inscrit, pour le Rapporteur spécial, dans une logique similaire qui prévalait auparavant avec la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP) mis en œuvre par la précédente majorité, soit un objectif de maîtrise des dépenses publiques. La sémantique change mais les objectifs restent bien les mêmes.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014, après transferts entre programmes et mesures de périmètre, sont ainsi en baisse de - 0,9 % par rapport à 2013 pour les crédits hors compte d'affectation spéciale *Pension*, soit 4 917,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2014 contre 4 962,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013.

Le projet de loi de finances pour 2014 est construit sur un volume de suppression de 1 988 ETP, soit un niveau légèrement inférieur à celui fixé en 2013 (2 023 ETP) pour tenir compte des mesures arrêtées par le Président de la République pour renforcer le contrôle fiscal. Néanmoins, le Rapporteur spécial s'interroge sur ce point : comment un si modeste effort en matière d'ETP pourrait-il permettre un renforcement de la lutte contre la fraude ? Le Rapporteur spécial craint que ce tassement des réductions d'effectifs au profit de la lutte contre la fraude ne soit qu'un effet d'annonce qui, sur le terrain, ne permettra pas d'atteindre des objectifs très ambitieux.

La part des effectifs de la DGFIP au sein de la mission *Gestion des finances publiques et ressources humaines* est globalement stable à 83 %. Ce ratio ne devrait pas connaître de changement notable au cours de l'année 2013.

Le tableau ci-après présente le niveau de plafond d'emplois autorisés pour la DGFIP sur la période 2012-2014 :

**PLAFOND D'EMPLOIS AUTORISÉS POUR LA DGFIP 2012-2014**

	<b>LFI 2012 (PEA)</b>	<b>Consommation du PEA 2012</b>	<b>LFI 2013 (PEA)</b>	<b>LFI 2014 (PEA)</b>
Programme 156 y compris service des retraites de l'État (en nombre d'ETPT)	116 251	114 299	114 417	111 990
Mission GFPRH (en nombre d'ETPT)	139 495	136 936	137 239	134 476
Part des effectifs de la DGFIP au sein de la mission GFPRH (en pourcentage)	83 %	83 %	83 %	83 %

Source : DGFIP.

Les volumes de recrutements d'externes, par catégories, réalisés par concours par la DGFIP en 2011, 2012 et 2013 et prévus en 2014, sont relativement stables comme le présente le tableau ci-après :

**NOMBRE DE RECRUTEMENTS PAR CONCOURS EXTERNE AU PROFIT DE LA DGFIP**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Catégorie A+	4	4	4	4
Catégorie A	292	240	112	166
Catégorie B	460	278	155	319
Catégorie C	1 068	733	1 204	921
Total	1 824	1 255	1 475	1 410

Source : DGFIP

## **2. Dépenses hors-titre 2**

Le budget prévisionnel dans le projet de loi de finances pour 2014 hors titre 2 s'élève à 1 398,13 millions d'euros en AE et 1 193,6 millions d'euros en CP. Si la réserve *LOLF* prévue dans le projet de loi de finances est maintenue à son niveau antérieur de 6 % hors amendements éventuels, le montant des crédits disponibles pourrait s'élever à 1 122 millions d'euros en CP.

Le budget 2014 HT2 de la DGFIP, de la même manière que les crédits alloués aux dépenses de personnel, s'inscrit à nouveau dans la logique de maîtrise des finances publiques initiée sous la précédente majorité.

En effet, pour la DGFIP la baisse des crédits en projet de loi de finances pour 2014 s'établit à -4,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2013, soit une baisse de -52,3 millions d'euros en CP. Pour mémoire, les crédits HT2 pour la DGFIP s'élevaient dans le projet de loi de finances pour 2013 à 1 249,4 millions d'euros en CP.

Hors périmètre des loyers budgétaires, ces crédits enregistrent une baisse de 4,64 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Ainsi, depuis 2008, les moyens accordés à la DGFIP sont en baisse constante sur la période 2008-2014. Les crédits de paiement HT2 inscrits en lois de finances initiales sur cette période ont enregistré une baisse de - 23 %, soit une baisse de 355,9 millions d'euros. Hors dépenses liées au programme Copernic et hors périmètre des loyers budgétaires, cette baisse s'élève à 30 %.

## **II. DES MISSIONS AMBITIEUSES ET UN RÉSEAU DENSE DONT LA PÉRENNITÉ SEMBLE FRAGILISÉE**

### **A. UNE MODERNISATION DE LA DGFIP SOUS LE COUP DES « INJONCTIONS CONTRADICTOIRES »**

#### **1. Un maintien de l'ensemble des missions de la DGFIP et de son réseau**

##### ***a. Le projet stratégique 2013-2018***

La DGFIP a engagé en octobre 2012, à la demande du ministre de l'Économie et des finances et du ministre délégué chargé du Budget, un processus de réflexion collective sur l'avenir de l'administration fiscale. Pendant plusieurs mois, une équipe interne à la DGFIP a ainsi mené une large consultation des cadres et des agents de l'administration, ainsi que de ses partenaires que sont l'État, les collectivités territoriales et les agents du monde économique.

À l'issue de ce travail de réflexion, un « projet stratégique 2013-2018 » a été présenté au comité technique en juillet 2013 et a été approuvé par M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et par M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget au cours de l'été 2013. Ce « projet stratégique » s'articule autour de quatre objectifs principaux.

La première ambition du projet concerne le maintien de l'ensemble des missions de la DGFIP qui contribuent à la solidité financière des institutions publiques. Ces missions sont diverses mais complémentaires et le choix a été fait de n'en abandonner aucune.

La deuxième ambition concerne le réseau de la DGFIP, qui est un des plus denses de l'État avec 5 500 services de toutes natures et 4 443 postes comptables. La proximité et la disponibilité des agents la DGFIP vis-à-vis des particuliers, des entreprises, et des collectivités territoriales sont présentées dans le cadre du « projet stratégique » comme des éléments indispensables à même de favoriser un environnement de confiance dans la société, dans l'économie, et dans les territoires. Pour cette raison, le réseau ne devrait être adapté que de façon concertée et pragmatique en tenant compte des évolutions socio-économiques, des modes de vie et des moyens de communication.

La troisième ambition développée dans ce « projet stratégique » vise à faire de la DGFIP une administration numérique de référence au bénéfice de tous. Ainsi, un espace numérique sécurisé et unifié devrait être proposé aux usagers, dans les prochaines années, qui permettra de dématérialiser les procédures et les courriers avec tous ceux qui le peuvent. Néanmoins la DGFIP rappelle qu'elle devra rester extrêmement attentive et devra proposer des solutions alternatives aux personnes éloignées des outils informatiques. Par ailleurs, la numérisation devrait faciliter les contacts entre les partenaires professionnels et les élus ainsi qu'améliorer les conditions de travail des agents de la DGFIP.

La quatrième ambition a essentiellement trait à la promotion d'une culture commune au sein de la DGFIP, administration désormais unique, riche des cultures des anciennes Direction générale des Impôts et Direction générale de la Comptabilité publique. Ainsi, il sera progressivement mis fin au système des filières, pour faciliter les changements de métiers et donner une meilleure visibilité sur les déroulements de carrières. L'accent sera alors mis sur le soutien technique et managérial afin de faire face à la complexité et à l'évolution des métiers au sein de la DGFIP, faisant ainsi de la formation continue un enjeu essentiel pour les années à venir.

#### ***b. Une adaptation pragmatique du réseau***

Le Directeur général a, lors de son audition, indiqué au Rapporteur spécial que la DGFIP veillait à adapter de manière pragmatique ses implantations, en tenant notamment compte de l'évolution des structures territoriales et plus particulièrement du développement de l'intercommunalité. Il a été précisé au Rapporteur spécial que l'administration centrale ne fixerait aucun objectif quantitatif de restructurations annuelles à ses directeurs territoriaux, et privilégierait la qualité du dossier au regard du contexte local, des attentes des usagers et partenaires et des perspectives offertes aux agents.

Pour les années à venir, dans le cadre du projet stratégique de la DGFIP, les responsables territoriaux devraient se voir confier le soin d'élaborer pour leur département un schéma d'adaptation triennal des structures et du réseau. Celui-ci devrait être fondé sur la triple approche « accessibilité-expertise-attractivité géographique », et devrait notamment permettre la poursuite de la politique active de rationalisation des implantations immobilières.

Pour la direction générale, lorsqu'il apparaît que l'implantation d'une trésorerie ne répond plus aux attentes des différents publics, notamment en termes de fréquentation des guichets et de qualité de service, son regroupement avec une unité voisine peut être mis à l'étude. Ce regroupement intervient avec l'accord du préfet et à l'issue d'une concertation approfondie au plan départemental avec les personnels, les organisations syndicales et les élus concernés, destinée à rechercher la solution la mieux adaptée au contexte local.

En pratique, cette démarche est déconcentrée au plan départemental, sous le contrôle de la direction générale qui veille à la cohérence des restructurations sur l'ensemble du territoire. Cette méthode est conforme à la démarche encouragée par la Conférence nationale des services publics en milieu rural, qui a abouti à la signature, en 2006, de la Charte nationale sur l'offre de services publics et au public en milieu rural.

Ainsi, en 2012, 35 trésoreries ont été supprimées par fusion avec un autre poste comptable, et 22 l'ont été début 2013. Pour des raisons comptables, la plupart des fermetures prennent effet, pour une année donnée, au 1<sup>er</sup> janvier.

Le réseau des services des impôts des particuliers, pour sa part, est implanté uniquement en milieu urbain. Le réseau est en phase finale de constitution et il n'est pas procédé actuellement à des suppressions de postes. Une seule opération, à Saint-Denis en Seine-Saint-Denis, a consisté à fusionner au 1<sup>er</sup> janvier 2013 deux services situés dans le même bâtiment en un poste comptable unique, en vue d'optimiser l'organisation de l'accueil du public.

## **2. Un équilibre précaire : servir mieux tout en coûtant moins cher**

### ***a. La simplification des procédures : bonne idée ou pis-aller ?***

Après six années d'existence, la DGFIP s'est attelée à un travail de rationalisation de son organisation centrale. Ainsi, le nouvel organigramme ne comprend plus qu'un seul directeur adjoint au lieu de trois précédemment. Il est également procédé à une diminution des niveaux dans la hiérarchie, afin de permettre un raccourcissement des chaînes de décision et une meilleure synergie entre les fonctions « gestion des comptes publics » et « gestion fiscale ». Le but de ces réorganisations est d'offrir une plus grande réactivité aux services ainsi qu'une véritable vision transverse dépassant les anciens clivages DGI-DGCP.

Par ailleurs, pour gagner en efficacité, en parallèle de la « démarche stratégique », la DGFIP a lancé un processus de simplification des procédures internes, associant directement les personnels. Une structure légère est dédiée à cette mission et centralise l'ensemble des propositions de simplifications émanant des agents et des usagers. Une fois par mois, le comité de direction, où le réseau national est représenté au travers de deux directeurs régionaux, étudie les mesures de simplifications qui lui sont soumises et les entérine si elles constituent réellement des simplifications et si elles sont aisées et rapides à mettre en œuvre. À la date du 19 septembre 2013, 162 mesures de simplifications avaient été ainsi adoptées.

Les agents, de prime abord sceptiques vis-à-vis de cette démarche, s'en sont peu à peu emparés. L'équipe en charge du traitement des propositions de simplifications en comptabilise aujourd'hui environ 2 600, en attente d'analyse.

Dans le même état d'esprit, la direction a décidé de créer un statut de « lanceur d'alerte de la complexité » au sein de la DGFIP, permettant ainsi de faire remonter certains dysfonctionnements en y associant directement les personnels.

Pour la direction générale, ces simplifications pourraient permettre une amélioration des conditions de travail *via* notamment la réduction et la simplification des instructions et circulaires adressées au réseau. Par ailleurs, serait désormais privilégiée une approche plus qualitative et plus humaine du management avec un allègement de la pression statistique grâce à une réduction du nombre d'objectifs chiffrés, en faisant que chaque unité de base n'ait pas à rendre compte de plus de cinq objectifs.

Ces initiatives ont le mérite de faire émerger des solutions qui renforcent le dynamisme et la réactivité de la DGFIP en prêtant l'oreille aux différents acteurs de l'administration fiscale. Toutefois, le Rapporteur spécial tient à indiquer que ces mesures de simplifications ne pourront pas apporter de solutions à des problèmes d'envergure, et peuvent même avoir des effets pervers en accentuant les phénomènes de perte de sens du travail. Simplifier à outrance, pour aller plus vite, ne peut se faire au détriment de la qualité du service rendu. La complexité étant parfois un élément inhérent à la mission de contrôle des finances publiques, la simplification ne doit en aucun cas se faire à son détriment.

***b. Une numérisation renforcée présentée comme une amélioration pour les agents et les usagers***

La numérisation des procédures constitue l'un des deux axes forts du projet stratégique, mise en avant par la DGFIP pour les cinq années à venir.

Le Rapporteur spécial salue cette démarche qui pourrait améliorer les conditions de travail des agents, renforcer l'efficacité de l'administration fiscale, et fluidifier les rapports avec les usagers et les partenaires. Néanmoins il insiste pour que cette numérisation poussée ne se fasse pas aux dépens des publics les plus fragiles, éloignés des outils informatiques et qu'aux fractures territoriales – monde rural/monde urbain – ne vienne pas s'ajouter la fracture numérique. M. Bruno Bézard, Directeur général de la DGFIP, a lors de son audition, insisté en ce sens et a rappelé que l'objectif de la DGFIP était de concilier une très forte dématérialisation des procédures avec le maintien de l'accessibilité, fondée sur une relation personnalisée avec les usagers.

Par ailleurs, la numérisation devrait permettre de dégager rapidement d'importantes économies concernant l'affranchissement – dont le coût s'élève à 250 millions environ – allié à une rationalisation des communications, notamment vis-à-vis des collectivités territoriales qui apparaissent parfois comme des prescripteurs sans limite, ce qui coûte cher et pourrait aisément être optimisé.



*i. Généralisation des téléprocédures pour les professionnels*

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012, toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), quel que soit leur chiffre d'affaires, sont dans l'obligation de télétransmettre leurs déclarations et paiements de TVA, leurs demandes de remboursement de crédit de TVA et leurs paiements d'IS et de taxes sur les salaires.

Les deux prochaines étapes de cette généralisation des téléprocédures professionnelles sont les suivantes :

– Dès octobre 2013, les entreprises non soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur à 80 000 euros devront télétransmettre leurs déclarations et paiements de TVA et leurs demandes de remboursement de crédit de TVA ;

– À partir d'octobre 2014, toutes les entreprises devront télétransmettre leurs déclarations et paiements de TVA, leurs demandes de remboursement de crédit de TVA et leurs paiements d'IS et de taxe sur les salaires.

Depuis l'abaissement du seuil de 2012, la généralisation du recours obligatoire aux téléprocédures s'accompagne également de l'obligation de transmettre de manière dématérialisée les déclarations de résultats ainsi que les déclarations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Dans le même sens, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2013, les entreprises non soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros et celles soumises à l'IS quel que soit leur chiffre d'affaires ont également l'obligation d'utiliser le télé-règlement, le prélèvement à l'échéance ou le prélèvement mensuel en matière de paiement de la cotisation foncière des entreprises et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (CFE-IFER).

Afin d'accompagner les entreprises dans leurs nouvelles obligations, un plan de communication adapté à la population concernée a été mis en place par la DGFIP pour chaque abaissement de seuil.

Si la majorité des entreprises se conforment sans difficulté à l'obligation de télétransmission, certaines dénoncent le caractère payant de la procédure EDI-TDFC (échange de données informatisées ou transfert de données fiscales et comptables) pour se soustraire à l'obligation de dépôt dématérialisé de leur déclaration de résultats.

Afin de ne pas imposer aux entreprises d'avoir recours aux services payants d'un prestataire (expert comptable ou organisme agréé), la DGFIP indique aux entreprises des solutions alternatives *via* son portail Internet.

*ii. Téléprocédures et fiscalité des particuliers : des avancées continues*

La déclaration en ligne connaît une progression continue depuis sa création en 2000. On enregistre en 2013 plus de 13,6 millions de déclarations en ligne et environ un tiers des foyers fiscaux sont désormais télé-déclarants, alors même qu'il n'existe aucune obligation d'utilisation de cette procédure pour les usagers particuliers.

Par ailleurs, la DGFIP a lancé en 2013 une nouvelle offre de services aux usagers leur permettant d'opter pour la dématérialisation de leurs avis d'impôt sur le revenu, d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de taxe d'habitation à titre principal ainsi que pour la dématérialisation complète de leur déclaration de revenus. Cette offre a rencontré un grand succès, puisque 2 millions d'usagers ont opté pour la dématérialisation de l'avis d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation principale, et 2,5 millions ont opté pour la dématérialisation totale de leur déclaration de revenus. Ces usagers ne recevront plus aucun papier : un courriel les avertira que leur avis est disponible ou que la procédure de déclaration en ligne est désormais possible dans leur compte fiscal en ligne.

Pour le paiement de leurs impôts sur le revenu et locaux, la DGFIP offre aux usagers particuliers le choix entre plusieurs moyens de paiement dématérialisés : le prélèvement à l'échéance ; le prélèvement mensuel ou bien encore le paiement en ligne sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr). Depuis 2012, l'offre de service a été étendue au télépaiement *via* un téléphone intelligent.

Grâce à une démarche de promotion volontariste, en 2012, plus de la moitié des usagers a payé son imposition selon un mode dématérialisé et huit contribuables sur dix pour l'impôt sur le revenu.

En 2010, la DGFIP a abaissé le seuil d'obligation de paiement par un moyen dématérialisé de 50 000 euros à 30 000 euros. Par ailleurs, la possibilité de payer par virement a été supprimée pour les contribuables, ce mode de paiement étant très lourd en gestion pour l'administration. Il est envisagé d'étendre le dispositif selon un abaissement progressif du seuil d'obligation. Cette mesure permettrait des économies significatives liées à la gestion des chèques et titres interbancaires de paiement (TIP) envoyés par les usagers.

La DGFIP souhaite également systématiser le versement par virement des restitutions d'impôt, la production de lettres chèques constituant un moyen de remboursement très coûteux. Aussi, depuis 2010, la DGFIP a mis en place une collecte plus systématique des relevés d'identité bancaire des usagers, afin de développer la procédure de restitution par virement. Ainsi, en 2012, 44 % des restitutions ont fait l'objet d'un virement, soit un taux doublé en 4 ans.

*iii. Le renforcement des téléprocédures pour les collectivités territoriales*

Le déploiement de la dématérialisation est également une attente forte des partenaires de la DGFIP dans le secteur public local. C'est en effet l'un des principaux moyens d'alléger significativement les tâches de l'ensemble des acteurs, de l'ordonnateur jusqu'au juge des comptes. Pour les organismes publics locaux, la dématérialisation permet d'économiser le coût d'édition de nombreux supports papier et le coût de leur acheminement au comptable.

Pour la DGFIP, la dématérialisation des documents comptables et extra-comptables et leur traitement automatisé sous forme numérique permettent de privilégier des tâches à plus forte valeur ajoutée comme la supervision et l'alerte.

La dématérialisation constitue également un atout pour renforcer la fiabilité des comptes. En s'accompagnant d'un référencement et d'un archivage plus rigoureux, elle sécurise l'information comptable par une qualité accrue des flux alimentant l'application *Hélios*.

La DGFIP s'est aujourd'hui engagée dans un déploiement industrialisé des normes et des solutions informatiques de dématérialisation et peut s'appuyer sur l'application *Hélios* susmentionnée conçue dès l'origine pour permettre une dématérialisation totale des échanges. Elle s'est donc dotée d'un plan de déploiement de la dématérialisation ambitieux et réaliste, ciblant 2 602 collectivités territoriales.

*iv. La numérisation et la dématérialisation des procédures peuvent également représenter une charge substantielle pour les agents qu'il s'agit de ne pas occulter*

La numérisation et la dématérialisation des procédures semblent, sur le principe, bien vécues par les agents et les organisations syndicales. Néanmoins ces dernières rappellent que si le numérique peut représenter une chance, faciliter le travail des agents et améliorer les rapports avec les partenaires et les usagers, il peut également dégrader les conditions de travail, voire engendrer de nouvelles charges. Par exemple, la mise en place dans des délais très resserrés de la dématérialisation des procédures, qui a été généralisée pour les entreprises, a conduit à déplacer le travail de certains agents, les obligeant à soutenir les entreprises pour les aider dans cette importante phase de transition. Un calendrier moins contraint aurait peut-être permis une évolution plus harmonieuse pour les entreprises comme pour les agents de la DGFIP, qui ont dû délaissé leurs missions pour s'atteler dans l'urgence à cette nouvelle tâche.

## **B. UNE ABSENCE DE VISION QUI POURRAIT SUR LE MOYEN TERME PORTER PRÉJUDICE À L'ADMINISTRATION FISCALE**

### **1. Un véritable projet stratégique impliquerait des réformes structurelles**

Le Rapporteur spécial estime qu'il était essentiel de consulter les équipes au sujet de l'avenir de la DGFIP. Donner du sens était indispensable aux lendemains de la fusion afin de dessiner ensemble les contours de cette nouvelle administration. Cette démarche a permis de valoriser le rapprochement de deux anciennes administrations et d'enraciner l'idée d'une culture commune partagée par tous au sein de la DGFIP, ce qui permettra de renforcer les synergies au sein de l'administration fiscale.

Néanmoins le rapporteur spécial émet de fortes réserves concernant le résultat de cette « démarche stratégique » qui, finalement, n'a de stratégique que le nom. À l'heure où les réductions de postes, qu'il estime indispensables, se poursuivent. Et tandis que le prédécesseur de M. Bézard indiquait avant son départ qu'en terme de baisse des effectifs, la DGFIP en était « arrivée à l'os ». L'actuelle direction générale entend maintenir l'ensemble des missions de la DGFIP en l'état, et affirme même qu'elle souhaite même les conforter, voire en renforcer certaines, notamment celles ayant attrait à la lutte contre la fraude fiscale. Il semble néanmoins particulièrement difficile, voire illusoire, de vouloir maintenir l'ensemble des missions, et à plus forte raison, d'en renforcer certaines, lorsque l'on est confronté à une baisse des moyens humains et financiers.

L'accueil des usagers, que celui-ci ait lieu de manière « physique » au guichet ou *via* des appels téléphoniques ou des communications électroniques, constitue, pour le rapporteur spécial, un exemple éloquent de cette inadéquation entre le discours et les actes. Les besoins en terme d'accueil n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, et plus encore en 2013 avec une hausse de 840 000 foyers nouvellement imposables. Or les moyens n'ont cessé de baisser en matière d'accueil du public, dégradant par là même les conditions de travail des agents, résignés et mécontents, et la qualité du service rendu aux contribuables.

Ainsi, aux yeux du Rapporteur spécial, il apparaît ici un manque certain de courage politique. Les moyens se faisant rares, des choix – certes parfois difficiles – devraient être faits. Une réforme de structure s'impose, des priorités doivent être dessinées et des missions réformées voire abandonnées quand cela est indispensable. En ne faisant rien aujourd'hui, en laissant les difficultés s'accumuler, en n'osant pas dire certaines vérités, ces réformes structurelles qui mériteraient d'être correctement pilotées en amont devront, hélas, être subies sur le moyen terme si elles ne sont pas engagées dès demain.

## **2. Le maintien d'un réseau dense risque de n'être qu'une apparence**

De même, concernant le réseau de la DGFIP, il a été indiqué au Rapporteur spécial qu'il serait essentiellement maintenu dans sa forme actuelle, ne devant s'adapter que de manière circonstanciée et pragmatique au développement de l'intercommunalité, aux flux de populations et aux attentes des usagers. Ainsi, le projet stratégique ne prévoit qu'une adaptation modérée du réseau de la DGFIP, qui devrait par conséquent rester fortement implantée dans les territoires.

Néanmoins, l'appréciation du Rapporteur spécial est toute différente. De même qu'il est difficile de maintenir et de renforcer des missions avec des moyens en baisse, on peut légitimement s'interroger sur la possibilité de maintenir un réseau dense et opérationnel avec des moyens également en constante réduction sans réorganisation majeure. Pour certaines organisations syndicales, sur la question du réseau, une « tactique du pourrissement » serait à l'œuvre. La crainte du Rapporteur spécial est que le réseau soit maintenu en apparence mais que dans les faits celui-ci se vide peu à peu de sa substance, que des résidences DGFIP locales perdent un nombre important de missions au profit de l'antenne située au niveau du chef-lieu départemental, voire du chef-lieu régional. Une telle démarche, qui plus est non affichée, pourrait porter préjudice à la mission de service public de proximité que la DGFIP assure auprès des élus locaux et pourrait mettre en difficulté certaines TPE-PME en milieu rural qui ont besoin d'un contact direct et aisé avec l'administration fiscale.

Déclarer son attachement au maillage territorial ne suffit pas, il faut le prouver par des actes si les moyens ne sont plus au rendez-vous, alors certaines missions doivent être revues voire abandonnées. Le double discours actuel, visant à proclamer un maintien des missions et du réseau, tout en réduisant les moyens, ne pourra pas fonctionner sur le long terme. Pour le rapporteur spécial, des réformes s'imposent, et puisqu'il sera très difficile d'apporter des moyens supplémentaires, celles-ci doivent par conséquent être menées courageusement. Si de telles actions ne sont pas menées, et un discours de vérité n'est pas porté, dans quelques années ces réformes seront subies de façon brutale et des plus dommageable par les agents mais aussi par les citoyens ainsi que par l'ensemble des partenaires de la DGFIP que sont notamment les élus locaux et les entreprises.

## **DEUXIÈME PARTIE : LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS**

### **I. LES MOYENS DE LA DGDDI**

#### **A. EXÉCUTION 2013**

##### **1. Dépenses de personnel (titre 2)**

Au 30 juin 2013, la consommation des crédits de la DGDDI s'établissait à 571 millions d'euros, soit 50,7 % de l'enveloppe attribuée à la DGDDI au titre des dépenses de personnel (titre 2) en loi de finances initiale pour 2013, enveloppe qui s'élève à 1 131,47 millions d'euros.

En septembre, les prévisions d'exécution de l'exercice 2013 étaient estimées par la DGDDI à 1 143,3 millions d'euros, soit un déficit de l'ordre de 11,83 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

La DGDDI a engagé un certain nombre d'efforts pour maîtriser le rythme de ses dépenses de personnel, dont les résultats des exercices précédents n'étaient pas satisfaisants, grâce par exemple à un abaissement de 37,5 % du volume des recrutements par rapport aux prévisions inscrites dans le projet annuel de performance 2013. 450 recrutements seulement doivent être effectivement réalisés contre les 720 recrutements initialement prévus. La DGDDI a également veillé à limiter les entrées temporaires par voie de détachement sur le programme 302 ainsi que le nombre de vacataires.

Par ailleurs, la DGDDI devrait assurer pour l'avenir un meilleur contrôle des remboursements des personnels des douanes mis à disposition auprès d'autres administrations – économies attendues de 1,7 million d'euros. La politique des mises à disposition de la DGDDI est appréciée en fonction, d'une part, de l'intérêt que celles-ci représentent pour les services des douanes, qui est évalué selon le niveau des relations avec la structure d'accueil et la plus-value que la DGDDI peut en retirer, et, d'autre part, au regard de la situation des effectifs. Ainsi, l'intérêt des mises à disposition auprès d'administrations telles que la direction générale de la gendarmerie nationale ou le ministère des affaires étrangères, ou auprès d'organismes internationaux tels que l'Organisation mondiale des douanes (OMD), appelés à collaborer étroitement et régulièrement avec la DGDDI est indéniable voire incontournable. En outre, des mises à disposition sont également effectuées auprès de l'œuvre des orphelins des douanes (ODOD), de certaines mutuelles et de l'association de gestion des résidences des écoles nationales des douanes, permettant ainsi un soutien effectif à la politique d'action sociale.

Le tableau ci-après retrace les mises à disposition de la DGDDI au 1<sup>er</sup> janvier 2013 :

MISE À DISPOSITION DES AGENTS DE LA DGDDI

Destination des agents relevant du programme 302 mis à disposition sortant par catégorie au 01/09/2013 et modalités de mise à disposition

	Tit. Cat. A+	Tit. Cat. A	Tit. Cat. B	Tit. Cat. C	Total	Non Remboursés	Avec remboursement
Autres directions/ministères							
AMBASSADES DE FRANCE (Attachés douaniers, attachés douaniers adjoints)	9	10		1	20	20	
MINISTÈRE DE LA JUSTICE		5			5	3	2
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	2				2	2	
MINISTÈRE DES OUTRE-MER		1			1	1	
MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE (MILDT)		1			1		1
OFFICE CENTRAL RÉPRESSION TRAFIC ILLÉGAL STUPEFIANTS (OCTRIS)		3	1		4	4	
DGCIS-MISSION NATIONALE CONTRÔLE PRÉCURSEURS CHIMIQUES		1			1	1	
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR (SCCOPOL)		1	1		2	2	
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE		2			2	2	
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE		1			1	1	
SECRETARIAT GÉNÉRAL À LA MER (+ centre opérationnel de la fonction garde-côtes)		2			2	2	
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE		1			1	1	
MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS				1	1	1	
SG MAP		1			1	1	
DG TRÉSOR (commission de conciliation et d'expertise douanière)		1	1		2	2	
DGFIP			1	1	2	2	
CHORUS (centre de services partagés interministériel de Polynésie)				1	1	1	
SGAE		1			1	1	
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>50</b>	<b>47</b>	<b>3</b>

Autres organismes										
COMMISSION EUROPÉENNE						3				
COMMISSION DES TITRES RESTAURANTS							1	1	1	1
Fédération française de ski (école de Prémanon)							1	1	1	1
INTERPOL						1		1	1	1
EUROPOL						1		1	1	1
AGRENAD					1,5	1	3,4	5,9		5,9
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES	1					2		3	3	
ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE						1		1	1	
ODOD (Œuvre des Orphelins des douanes)					2	1		3	3	
MGEFI (Mutuelle générale de l'économie, des finances et de l'industrie)						1		1	1	
MUTUELLE DES DOUANES ATLAS						2,2	2	4,2		4,2
MAOC Lisbonne						1		1	1	
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>					<b>14,2</b>	<b>7,4</b>	<b>26,1</b>	<b>12</b>	<b>14,1</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>12</b>					<b>45,2</b>	<b>11,4</b>	<b>76,1</b>	<b>59</b>	<b>17,1</b>

Source : DGDDI



Il convient de rappeler que toutes ces mises à disposition feront enfin l'objet, dans leur totalité, d'un remboursement. Les remboursements de rémunérations des mises à disposition au titre de l'année en cours mais aussi des années antérieures s'élèvent à 1,66 million d'euros.

Cependant en dépit de ces efforts, pour maîtriser le rythme de ses dépenses de personnel, la DGDDI devra très certainement recourir à la réserve de précaution, pour l'exercice 2013, compte tenu de la prévision d'exécution. En effet, les tensions constatées au cours des exercices antérieurs demeurent et un dépassement des crédits de loi de finances initiale n'est pas à exclure en fin d'année 2013. Si cette prévision se confirme, une mesure réglementaire d'abondement du programme 302 sera préparée pour mise en œuvre en fin d'année.

## 2. Dépenses hors-titre 2

À la fin du premier semestre 2013 la consommation des crédits de fonctionnement (titre 3) s'élevait à 100,69 millions d'euros en AE et 79,22 millions d'euros en CP. Pour mémoire, 147,02 millions d'euros en AE et en CP étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2013.

À la fin de l'exercice budgétaire pour 2013, la consommation des crédits de titre 3 devrait s'établir à environ 160 millions d'euros d'ici la fin de l'année. La réduction des dépenses de titre 3 influe sur la capacité de la DGDDI à exercer pleinement ses missions opérationnelles, à titre d'exemple, la DGDDI a engagé en 2013, pour la première fois, une réduction des heures opérationnelles, vol et navigation, et ce afin de dégager une économie de 1,74 million d'euros. Ce que le Rapporteur spécial estime particulièrement inquiétant. Il n'est pas opportun de naviguer ainsi à vue et de dégrader en cours d'exercice les capacités opérationnelles de la DGDDI. Si celle-ci n'est pas en mesure de remplir ses ambitions, il faudra alors s'atteler sérieusement à une réforme structurelle des services douaniers afin de repenser ses missions.

La dotation HT2 du programme 302 pour 2013 a été affectée par les mouvements budgétaires, décidés par le Gouvernement, présentés ci-après :

	AE	CP
<b>Surgel n° 3 14/02/2013</b>	- 5 700 000	- 5 700 000
<b>Surgel n° 4 02/04/2013</b>	- 1 110 000	- 1 110 000

Source : DGDDI.

Comme en 2012, les dépenses de fonctionnement seront supérieures au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2013. Ces dépenses seront couvertes au moyen de la mobilisation des reports de crédits de la gestion 2012 et des rattachements de crédits au titre des fonds de concours et attributions de produits. Les dépenses de titre III de l'année 2013 devraient néanmoins être inférieures à celles de l'année 2012 selon la DGDDI.

Comme indiqué précédemment les conditions de gestion des crédits AE et CP HT2 de l'exercice 2013 demeureront, comme en 2012, contraintes. Les mesures prises par le Gouvernement – qui ont d'ores et déjà conduit à des annulations de crédits en gestion (5,7 millions d'euros de surgel) – et le rétablissement de l'acompte de remise compensatoire pour un montant de 14 millions d'euros au profit des buralistes, dépense non prévue en LFI, conduit fatalement à une impasse budgétaire qui rend nécessaire la levée de la réserve de précaution.

- les dépenses d'investissement

Au 30 juin 2013, la DGDDI avait consommé 31 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP au titre des dépenses d'investissement (titre 5). Pour mémoire, 60 millions d'euros d'AE et 54,6 millions d'euros en CP étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2013.

L'intégralité des crédits prévus au titre des investissements en loi de finances initiale pour 2013 devrait être consommée à la fin de l'exercice budgétaire. Un dégel total de la réserve de précaution sera sans doute nécessaire pour permettre de financer les investissements engagés par la DGDDI.

La régulation budgétaire HT2 pour la DGDDI porte essentiellement sur les crédits dédiés au fonctionnement et à l'investissement puisqu'il s'agit là de postes sur lesquels elle dispose d'une véritable maîtrise. Ainsi, pour le programme 302, compte tenu de la sous-dotation du titre III, le surgel 2013 est financé par une coupe dans l'investissement. Ainsi, le remplacement prévu d'une vedette garde-côtes – pour un montant de 5,2 millions d'euros – est abandonné. Il faut noter que la DGDDI avait déjà renoncé à l'acquisition d'une autre vedette garde-côtes puisqu'initialement deux remplacements étaient envisagés en 2013. Le Rapporteur spécial s'inquiète particulièrement de cette situation puisque cet abandon risque de pénaliser les capacités opérationnelles des agents de la DGDDI dans le domaine naval et va, dans le même temps, faire peser un risque financier important sur les dépenses de maintenance d'équipements désormais vétustes.

La DGDDI devrait poursuivre son programme de renouvellement aérien *via* une cession de ses avions F 406, qui devrait rapporter un million d'euros environ par appareil récupéré sur le fonds de concours *Produit des cessions de biens mobiliers bénéficiant à la DGDDI*, ce qui devrait permettre, selon les services de la DGDDI, de compenser l'acquisition d'un appareil non-équipé des systèmes opérationnels au terme de l'installation de la nouvelle flotte en 2016.

- les dépenses d'intervention

À la fin du premier semestre 2013 la consommation des crédits dédiés aux dépenses d'intervention (titre 6) s'élevait à 176 millions d'euros en AE et en CP. Pour mémoire, 265 millions d'euros en AE et en CP étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2013.

À la fin de l'exercice 2013, la consommation des crédits de titre 6 devrait être au moins égale à la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2013. L'exécution des dépenses d'intervention en direction des débiteurs de tabac lors de ces six premiers mois a permis de dégager une économie totale de 11,37 millions d'euros, se décomposant comme suit :

– 2 millions d'euros au titre des acomptes de remise compensatoire (réévalués à 14 millions d'euros au lieu de 16 millions d'euros initialement prévus) ;

– 9,37 millions d'euros au titre de la prime de service public de proximité nouvellement créée et qui pour sa première année de mise en œuvre rencontre un succès relatif auprès des débiteurs de tabac. Cependant cette prime est appelée à augmenter au cours des prochaines années, lorsque les débiteurs de tabac seront davantage familiarisés avec cette aide.

Pour autant, malgré les économies dégagées, la marge de manœuvre présente traditionnellement sur le titre 6 dans les exercices antérieurs n'existe plus, du fait du rétablissement des 14 millions d'euros d'acomptes sur la remise compensatoire évoquée précédemment.

## B. PERSPECTIVES POUR 2014

La DGDDI compte 16 870 ETPT en 2013 et en comptera 16 662 ETPT en 2014. Ce chiffre représente 12,3 % des effectifs de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les dotations de la DGDDI pour l'exercice 2014 sont présentées dans le tableau ci-après :

	AE	CP
Titre 2 hors CAS Pensions	792 008 820	792 008 820
Titre 2 CAS Pensions	344 135 153	344 135 153
HT2 <sup>(1)</sup>	496 463 844	461 205 000

<b>Total avec CAS Pensions</b>	<b>1 632 607 817</b>	<b>1 597 348 973</b>
<b>Total hors CAS Pensions</b>	<b>1 288 472 664</b>	<b>1 253 213 820</b>

Plafond d'emplois (en ETPT)	16 662
Soit en diminution d'emplois (en ETPT)	– 208 suppressions (hors transferts d'emplois) – 208 suppressions (avec transferts d'emplois)

Sources : DGDDI.

(1) Le décalage AE-CP sur le HT2 est dû pour l'essentiel à l'affectation de 20 millions d'euros d'AE nécessaires au lancement du programme PNR.

## 1. Dépenses de personnel (titre 2)

Pour 2014, les crédits de personnel hors *CAS Pension* inscrits dans le projet de loi de finances s'élèvent à 792 008 820 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le plafond d'autorisation d'emplois de la DGDDI s'élève à 16 662 ETPT, en baisse de 208 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Cette évolution résulte du cumul des mouvements suivants :

– 99 ETPT supplémentaires au titre de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (TPL) ;

– 305 ETPT supprimés liés à la réorganisation des services ;

Un solde de 0 ETPT au titre des transferts suivants :

– Transfert entrant au détriment du programme 154 (Agence de services et de paiement) : + 1 ;

– Transfert sortant au profit du programme 308 (au bénéfice du Défenseur des droits) : – 1.

Le tableau ci-après indique la répartition du plafond d'autorisations d'emplois pour la DGDDI pour l'exercice 2014 et sa ventilation par action :

### RÉPARTITION DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS PAR ACTION

<b>Mission <i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i></b> <b>Programme 302 <i>Facilitation et sécurisation des échanges internationaux</i></b>	<b>16 662</b>
<b>01.</b> Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	7 070
<b>03.</b> Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 416
<b>04.</b> Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 175
<b>05.</b> Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 950
<b>06.</b> Soutien des services opérationnels	3 051

Source : DGDDI.

Ramenées en ETP et comparées aux 533 départs à la retraite attendus en 2014, les suppressions d'emplois pour l'exercice 2014 traduisent un taux de non-remplacement égal à 56,4 %.

## 2. Dépenses hors-titre 2

Le tableau ci-après présente la ventilation par action des dotations budgétaires 2014 de la DGDDI :

### LA VENTILATION PAR ACTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES 2014

Crédits de paiement					
Actions	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
01. Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	411 178 053	34 079 474	5 700 000		450 957 527
03. Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	130 361 201	23 068 868	42 270 000		195 700 069
04. Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	222 427 708	20 083 099	1 750 000		244 260 807
05. Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	147 539 545	9 647 703	1 200 000	258 080 000	416 467 248
06. Soutien des services opérationnels	224 637 466	55 105 856	9 120 000	1 100 000	289 963 322
<b>TOTAL</b>	<b>1 136 143 973</b>	<b>141 985 000</b>	<b>60 040 000</b>	<b>259 180 000</b>	<b>1 597 348 973</b>

Source : DGDDI

Le tableau ci-après présente la répartition des crédits de la DGDDI, par titres, pour l'exercice 2014 :

### LA VENTILATION PAR TITRE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES 2014

En autorisations d'engagement (AE)					
Titre	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Montant en €	1 136 143 973	153 184 700	84 099 144	259 180 000	1 632 607 817
2014/2013	0,43 %	4,19 %	40,17 %	- 2,26 %	1,81 %

En crédits de paiement (CP)					
Titre	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
Montant en €	1 136 143 973	141 985 000	60 040 000	259 180 000	1 597 348 973
2014/2013	0,43 %	- 3,42 %	9,96 %	- 2,26 %	- 0,05 %

Source : DGDDI

Les crédits d'investissement alloués à la douane au titre du programme 302 devraient lui permettre de poursuivre ou de lancer des opérations immobilières et de faire face aux dépenses d'entretien que nécessite la conservation du patrimoine domanial mis à disposition de la DGDDI.

Lors de son audition, la directrice générale de la DGDDI a notamment évoqué la poursuite de l'adaptation des locaux douaniers aux nouvelles normes résultant de la mise en œuvre de la réforme de la retenue douanière pour un montant de 3 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP et l'adaptation des locaux du pôle de maintenance aérienne de Mérignac aux avions bimoteur *Beechcraft King Air 350 ER* pour un montant de 1,35 million d'euros en AE et de 0,7 million d'euros en CP.

Les crédits d'investissement dont dispose la DGDDI au titre du programme 302 devraient également permettre de poursuivre ou de mettre en œuvre certains projets informatiques tels que le programme informatique « e-Customs » et le « guichet unique national » pour un coût de 2 millions d'euros en AE et 1,75 million d'euros en CP.

Par ailleurs, le programme 302 poursuit son engagement dans la démarche de réduction des dépenses de fonctionnement initiée en 2011 par le Gouvernement précédent. Par rapport à la dotation de la loi de finances initiale pour 2013, les crédits 2014 de titre III – 141,95 millions d'euros – sont en diminution de 3,4 %. Ceci pourrait nuire au potentiel opérationnel des moyens dédiés à la surveillance (parc aéronaval et aérien, moyens de détection) et le Rapporteur spécial s'en inquiète.

## **II. FAUTE D'UNE VISION ET D'UNE STRATÉGIE RENOUVELÉES, LES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA DGDDI POURRAIENT PROGRESSIVEMENT SE DÉGRADER**

### **A. UN TRÈS LARGE SPECTRE DE MISSIONS**

#### **1. Une mission de protection du territoire et des citoyens**

La DGDDI contribue à la protection des consommateurs de l'Union européenne en veillant au respect des règles et des normes sanitaires, techniques et de sécurité qui conditionnent l'entrée des produits sur le territoire communautaire ou national. Les contrôles mis en œuvre par les services douaniers au titre de la protection des consommateurs s'inscrivent donc dans le cadre des missions traditionnelles de la DGDDI que constituent la lutte contre les trafics et la surveillance du respect des prohibitions.

En revanche, lorsqu'aucune prohibition n'est prévue à l'importation ou à la circulation et que la surveillance s'exerce seulement au stade de la mise sur le marché, les services de la douane ne peuvent intervenir qu'en soutien aux autorités sanitaires ou de surveillance du marché comme la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

### *a. Lutte contre les contrefaçons dangereuses*

La DGDDI a pour mission de protéger les entreprises et les citoyens contre les menaces qui pèsent sur leur sécurité par un dispositif adapté de lutte contre les grands trafics illicites. À ce titre la lutte contre la contrefaçon est une des missions prioritaires de la douane. Si la contrefaçon a longtemps concerné presque exclusivement les produits de l'industrie du luxe, elle touche désormais de manière croissante tous les produits de consommation courante. Cette tendance met en lumière une nouvelle facette de la contrefaçon : celle de la dangerosité.

En 2012, la douane a saisi 4,6 millions de contrefaçons. Les vêtements (24,7 %), les accessoires personnels (lunettes, sac, montre, bijou) (17,3 %) et les chaussures (6,1 %) restent les marchandises les plus saisies par la douane. Leur part dans les saisies totales s'est même accentuée, passant de 34 % en 2010 à 48 % en 2012. Les jeux et jouets (11 %), ainsi que les médicaments (2 %) voient leur part dans les saisies totales tripler par rapport à 2011.

Il apparaît qu'environ 21 % des contrefaçons saisies par la douane en 2012 sont potentiellement dangereuses pour la santé et la sécurité des consommateurs, alors que leur part s'élevait à 14 % en 2011. De fait, en cumulant les marchandises pouvant s'avérer dangereuses telles que les soins corporels, les lunettes, les produits alimentaires, les jeux et les jouets, ce sont près d'un million de contrefaçons potentiellement dangereuses qui ont été saisies par les services de la DGDDI.

L'action de la douane en matière de lutte contre la contrefaçon, s'effectue dans le cadre de la défense des droits de propriété intellectuelle quelle que soit la nature, dangereuse ou non, des marchandises appréhendées. Ainsi l'action des services de la DGDDI permet de protéger la propriété intellectuelle de nos entreprises et de ce fait agit pour le bien de l'économie nationale.

L'arrêt C-495/09 Nokia Phillips du 1<sup>er</sup> décembre 2011 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a très significativement modifié le cadre juridique d'intervention de la douane dans la lutte contre la contrefaçon aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE). En effet, en matière de transbordement, de transit et de régime suspensif, cet arrêt impose aux douanes européennes de disposer d'éléments probants ou d'indices forts de commercialisation dans l'UE des marchandises destinées à un pays tiers et soupçonnées de contrefaçon, pour pouvoir les intercepter.

Cet arrêt, fondé sur le droit substantiel européen, met en lumière le décalage entre la réalité du trafic de contrefaçons et le droit de la propriété intellectuelle. De plus, ces marchandises pouvant revenir sur le territoire de l'UE via des achats sur Internet – un tiers du total des saisies françaises en 2012 est effectué sur le fret postal et le fret express – les blocages induits par cette jurisprudence semble potentiellement très dangereux pour le Rapporteur spécial.

Les saisies en transit-transbordement représentaient environ 40 % des saisies en France en 2011, avec un pourcentage plus élevé sur les grandes plateformes logistiques françaises - plus de 55 % à Roissy et plus de 80 % au Havre. Mais, à la suite de l'arrêt *Nokia Phillips* de la CJUE, le nombre d'articles de contrefaçons saisis en 2012 s'est établi à 4,6 millions d'articles, contre 8,9 millions en 2011, soit une diminution de 48 %.

La propriété intellectuelle étant la matière première de l'UE, le moteur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi, il paraît primordial qu'une évolution du cadre juridique européen intervienne rapidement pour que les services des douanes européens puissent de nouveau arrêter la contrefaçon dès que celle-ci est détectée et quelle que soit sa destination finale.

Le Rapporteur spécial estime indispensable qu'une réflexion soit menée, dans les plus brefs délais, sur ce sujet afin de faire évoluer le droit européen. La contrefaçon porte une atteinte grave au droit de la propriété intellectuelle et constitue une menace pour les consommateurs contre laquelle il est important d'agir avec célérité. Les autorités françaises doivent notamment peser de tout leur poids pour revenir sur l'interprétation restrictive de la CJUE en modifiant le droit matériel de la propriété intellectuelle, et plus particulièrement le règlement UE n° 207/2009 et la directive UE n° 2008/95 relatifs aux marques dont la révision est en cours de négociation dans le cadre du « paquet marques ».

#### ***b. Action de la DGDDI en matière sanitaire et alimentaire***

La direction générale des douanes coopère avec les autorités compétentes en matière sanitaire et alimentaire, notamment avec la DGAL (direction générale de l'alimentation au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt), au titre des produits animaux et végétaux et des aliments pour animaux, et avec la DGCCRF, au titre des denrées alimentaires d'origine non animale.

Ces deux administrations sont les autorités compétentes quant à l'appréciation du risque sanitaire. La DGDDI a signé un protocole de coopération avec la DGCCRF le 28 janvier 2011 – qui vise à la fois les produits industriels et les produits alimentaires – et un protocole de coopération avec la DGAL le 19 octobre 2011, sur le contrôle des denrées transportées par les voyageurs.

Ainsi la douane assure, en collaboration avec les services du ministère chargé de l'agriculture ou de façon autonome, le contrôle des bagages des voyageurs empruntant des moyens de transport internationaux. En application du règlement (CE) n° 206/2009 du 5 mars 2009, la douane saisit tous les produits d'origine animale non autorisés à base de viande ou de lait importés par les voyageurs pour leur consommation personnelle. Ainsi en 2012, les contrôles des services douaniers, réalisés de manière autonome ou conjointement avec les services vétérinaires, ont donné lieu à la découverte de 1 732 colis illégaux de viande et de lait dans les bagages personnels des voyageurs occasionnant la saisie de 14 214 kilogrammes de viande ou produits à base de viande et 1 488 kilogrammes de lait ou produits à base de lait, ainsi que de 15 885 kilogrammes d'autres produits d'origine animale (poisson, caviar, escargots, crevettes, etc.).



## 2. Une mission au service des entreprises à l'international

Le développement des missions des services des douanes au profit des opérateurs du commerce international constitue une nouvelle orientation stratégique structurante pour la DGDDI. Elle permettra à terme d'offrir un meilleur service aux entreprises, en leur permettant d'assurer une meilleure fluidité de la chaîne logistique, des gains financiers et une compétitivité accrue. Elle permettra également un rapprochement avec le traitement des grands comptes mis en place par la DGFIP.

### *a. La mission Grandes entreprises de la DGDDI*

La mission Grandes entreprises (MGE) de la DGDDI, créée sous l'ancienne majorité début 2007, est un véritable succès dont il faut saluer le travail au profit de nos entreprises et de la compétitivité de notre économie.

La MGE – qui détient aujourd'hui dans son portefeuille 102 groupes, soit 470 sociétés – constitue un point d'entrée unique et identifié pour les entreprises, grâce à un positionnement transversal, permettant ainsi d'optimiser les délais de réponse. Elle offre un conseil douanier personnalisé et assure un suivi et un appui technique dans la mise en place de procédures complexes (PDU-PDUC-REC <sup>(1)</sup>) grâce à une veille réglementaire et technique.

De novembre 2011 à octobre 2012, ces entreprises ont représenté 40 % des flux dédouanés en France à l'importation et à l'exportation vers les pays tiers (hors Union européenne), soit en valeur près de 96,9 milliards d'euros à l'importation – contre 91,4 milliards d'euros en 2011 – et 98,5 milliards d'euros à l'exportation – contre 89,8 milliards d'euros en 2011.

Au-delà des statistiques ci-dessus qui montrent que les grands opérateurs représentent en valeur une part sans cesse croissante du commerce international, le traitement douanier de ceux-ci doit évoluer pour répondre aux besoins sans cesse plus nombreux de ces structures.

Après cinq années d'existence, le bilan apparaît comme positif mais la réactivité doit rester de mise, la MGE devant s'adapter aux besoins des entreprises et au contexte juridique et économique. Sur ce dernier point, le phénomène de concentration du dédouanement qui sera accéléré par la mise en œuvre du Code des douanes de l'Union (CDU) au travers notamment du dédouanement centralisé <sup>(2)</sup>, milite pour l'évolution du schéma national mais aussi pour une approche basée sur la notion d'interlocuteur unique.

---

(1) PDU : procédure de dédouanement avec domiciliation unique – PDUC : procédure de dédouanement avec domiciliation unique communautaire – REC : régimes économiques.

(2) Le dédouanement centralisé consiste à effectuer les opérations administratives liées au dédouanement dans un seul État membre (dit de domiciliation) alors que les marchandises entrent ou sortent par des États membres différents. Il y a alors déconnexion totale entre les flux physiques et les flux documentaires.

La centralisation en un point unique du traitement de certaines demandes dans le cadre d'une expérimentation (MGE + <sup>(1)</sup>) conduite entre le 15 septembre 2012 et le 30 juin 2013 a permis des réductions de délais de traitement significatives : à titre d'illustration, le traitement d'une demande de certification OEA a duré 126 jours alors que le délai moyen national est de 160 jours et que le délai réglementaire communautaire est de 180 jours.

### ***b. La mission du service des grands comptes de la DGDDI***

La création du service des grands comptes, dont la montée en charge dès 2014 a été annoncée lors du CIMAP <sup>(2)</sup> du 17 juillet 2013 devrait permettre au niveau local de se concentrer sur les PME et ETI en fournissant un appui de meilleure qualité à ces entreprises.

La création de ce service se fera à partir du socle existant de la MGE. Les modalités de sa montée en charge (élargissement progressif du périmètre de compétences, effectifs, budget, etc.) seront abordées dans le cadre de l'élaboration du projet stratégique de la DGDDI qui est actuellement en cours d'élaboration.

### ***c. Le statut communautaire d'opérateur économique agréé (OEA)***

Le statut communautaire d'opérateur économique agréé (OEA) est régi par les dispositions du règlement CE 648/2005 du 13 avril 2005 dit « amendement sûreté » et du règlement d'application CE 1875/2006 du 18 décembre 2006, qui prévoit la délivrance de trois types de certificats :

- certificat OEA « simplifications douanières » ;
- certificat OEA « sécurité et sûreté » ;
- certificat OEA complet « simplifications douanières-sécurité et sûreté ».

Ce nouveau statut répond à la volonté des États de sécuriser les flux logistiques internationaux et de prévenir l'utilisation du fret à des fins malveillantes ou terroristes.

L'Union européenne a ainsi instauré, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'obligation pour les opérateurs économiques de transmettre aux services des douanes de façon anticipée et par voie électronique une déclaration à vocation sécuritaire, à l'entrée et à la sortie du territoire européen. Les données transmises à l'administration douanière du premier État-membre touché par le moyen de transport permettent à cette administration de réaliser une analyse de risque sûreté-sécurité sur l'ensemble de la cargaison, quel que soit le point de déchargement des différents envois.

---

(1) L'expérimentation MGE + qui a concerné 4 sociétés a consisté en un élargissement de la fonction de conseil en centralisant l'intégralité du traitement de demandes de simplification et/ou de facilitation au sein de la MGE, alors que l'organisation actuelle prévoit des traitements par des bureaux métiers de la direction générale et les services déconcentrés (pôles d'action économique des directions régionales et bureaux de douane).

(2) CIMAP : Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique, placé sous l'autorité du Premier Ministre.

Avec ce nouveau dispositif, l'Union européenne a également souhaité distinguer et valoriser les opérateurs qui prennent volontairement des mesures pour sécuriser leur chaîne logistique, fiabiliser leur dédouanement et coopérer avec les autorités douanières dans un véritable esprit de partenariat. Ainsi, les opérateurs titulaires du certificat OEA « sûreté-sécurité » ou « simplifications douanières-sécurité et sûreté » et qui ont démontré leur maîtrise du dédouanement et leur volonté de s'inscrire dans une démarche partenariale avec les autorités douanières bénéficient d'une modulation de leurs taux de contrôles. Ils bénéficient, en outre, d'une plus grande fluidité de leur dédouanement ce qui contribue à réduire leurs coûts et à améliorer leur compétitivité. Désormais, la certification OEA est perçue comme un véritable label de qualité par la plupart des opérateurs du commerce international.

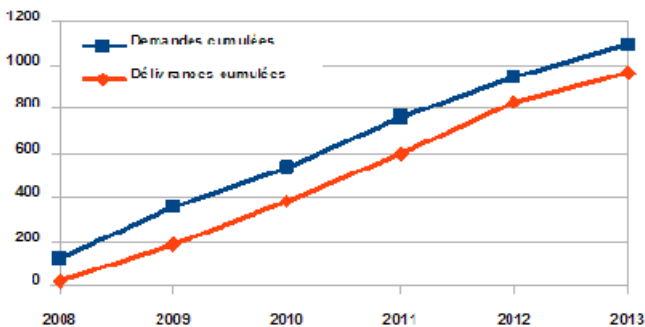
C'est dans cet esprit que la DGDDI a mené, au plus près des entreprises, une action volontariste d'information et de promotion du statut d'OEA tant au niveau central que local. Il s'agit en effet de sensibiliser les entreprises aux enjeux de la sécurisation du fret international et de conforter leur positionnement concurrentiel. À ce jour, près de 60 % des entreprises certifiées sont des PME les 40 % restants se répartissant entre des ETI et des grands groupes.

Le nombre de certificats délivrés croît régulièrement, tant au niveau communautaire qu'au niveau national. À la date du 23 août 2013, 14 045 demandes de certificats ont été déposées au sein de l'Union européenne et 13 367 certificats délivrés ;

En France, 1 091 demandes sont comptabilisées et 967 entreprises ont été « labellisées ». 61 % des certificats délivrés concernent à la fois les aspects sûreté-sécurité et les simplifications douanières. La France se situe ainsi au 3<sup>ème</sup> rang en termes de certificats délivrés après l'Allemagne et les Pays-Bas.

Le graphique ci-après présente l'évolution des demandes de certification OEA en France depuis 2008 :

#### ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CERTIFICATION OEA EN FRANCE DEPUIS 2008



Source : DGDDI.

### **3. Une mission fiscale en constante évolution : la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds**

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises ou écotaxe poids lourds, qui devait initialement s'appliquer sur tout le territoire national à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2013, aurait dû finalement entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Néanmoins les nombreux attermoissements du Gouvernement sur ce point ont conduit à un énième report de l'application de l'écotaxe poids-lourds à quelques semaines de sa mise en œuvre effective avec l'annonce du Premier ministre Jean-Marc Ayrault le 29 octobre 2013.

L'entrée en vigueur de cette taxe est ainsi devenue le symbole du « ras-le-bol fiscal » des Français et des entreprises et de l'amateurisme du Gouvernement en matière de politique fiscale.

Ce dispositif fiscal, avait été imaginé dans le cadre du Grenelle de l'environnement et porté par la France au niveau européen, semble aujourd'hui remis en cause en raison, notamment de la politique fiscale du Gouvernement.

Cette écotaxe devait s'appliquer à tous les poids lourds à partir de 3,5 tonnes – qu'ils soient immatriculés en France ou non – utilisant le réseau routier national non-concédé, excluant ainsi de fait les autoroutes à péage.

Son taux devait être compris entre 0,025 euro et 0,20 euro par kilomètre, en fonction du nombre d'essieux, du poids total autorisé en charge (PTAC) et de la classe d'émission EURO du véhicule, avec un abattement de 30 % pour les régions excentrées, comme la Bretagne.

Afin de favoriser une meilleure ventilation du trafic sur le réseau national, certains itinéraires très chargés devaient être ainsi concernés par cette écotaxe, alors que d'autres itinéraires du réseau national, dont le niveau de trafic est bas, ne devaient pas y être soumis.

L'État a délégué, sous son strict contrôle, au prestataire privé commissionné, Écomouv<sup>9</sup> :

– la collecte de la taxe : collecte des données nécessaires à la détermination des faits générateurs, établissement de l'assiette de la taxe, liquidation de la taxe, recouvrement des paiements, versement des sommes facturées à la DGDDI ;

– l'exploitation du dispositif de contrôle automatique : constatation des manquements, notification de la taxe due au redevable, traitement des demandes en rectification ou annulation de cette taxe, recouvrement et versement à la DGDDI.

La DGDDI devait rester compétente pour la collecte et le contrôle de cette taxe de nature fiscale. Ses principales missions auraient consisté en matière de collecte à percevoir les sommes facturées, à les reverser aux attributaires et à décider du remboursement ou non de la taxe. Parallèlement aux contrôles automatiques réalisés par le prestataire, la DGDDI aurait été également chargée du contrôle des redevables de la taxe. Ainsi, des contrôles sur route auraient dû être réalisés par les agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des contrôleurs des transports terrestres du ministère chargés des transports (CTT). Les contrôles auraient été réalisés à l'aide d'outils fournis par le prestataire : contrôles manuels mobiles (CMM), contrôles manuels portables (CMP), signaux lumineux sur les portiques, consultation d'une liste d'anomalie manquements ou bien de manière autonome. En outre, des contrôles *a posteriori* auprès des entreprises auraient pu être réalisés conjointement par les agents des douanes et les CTT.

La douane aurait également pu intervenir suite aux contrôles automatiques réalisés par le prestataire afin d'exercer le pouvoir de police, via les amendes, et procéder au recouvrement forcé le cas échéant.

Le Gouvernement avait annoncé en février 2013 qu'une phase d'essai du dispositif à l'échelle nationale, sur la base du volontariat et sans perception de l'écotaxe serait conduite à compter du mois de juillet. Cette phase d'essai a démarré le 19 juillet, avec l'ouverture de l'enregistrement des redevables de l'écotaxe, *via* les sociétés de télépéage. Seules cinq entreprises se sont portées volontaires dans des délais qui ont permis à Écomouv' de fournir les éléments début août pour 29 véhicules.

Sur la base d'un taux moyen de 12 centimes par kilomètre, la recette brute annuelle attendue de cette écotaxe devrait s'élever à 1 200 millions d'euros. Elle se répartirait comme suit :

- 760 millions d'euros nets pour l'Agence de financement des Infrastructures de France (AFITF) ;
- 160 millions d'euros nets pour les collectivités locales ;
- 230 millions euros hors taxes pour le partenaire privé Écomouv' ;
- 50 millions d'euros de TVA, sur la redevance du partenaire privé.

La rémunération du prestataire privé chargé de la mise en œuvre du dispositif de collecte et de contrôle automatique n'est pas liée au trafic, comme c'est le cas pour une concession classique, mais à la performance de son système (notamment taux de collecte, taux de notification erronée, taux de dossiers complets de manquement, *etc.*) et aux frais réels d'exploitation qui peuvent dépendre de plusieurs variables (trafic sur le réseau taxable, nombre de manquements constatés, *etc.*).

Avec la suspension de l'application de l'écotaxe, le Rapporteur spécial s'inquiète pour l'équilibre général du contrat liant l'État et la société Ecomouv'. Cette suspension, si elle devait perdurer, ou pire si une annulation était décidée pourrait avoir de lourdes conséquences pour les finances publiques. En effet, l'État pourrait être contraint d'indemniser le prestataire privé à hauteur de 800 millions d'euros <sup>(1)</sup>.

Au titre de ce nouveau dispositif, des effectifs supplémentaires ont été accordés à la DGDDI à hauteur de 300 ETP pour 2013 (130 ETP pour la gestion de la taxe et 170 ETP pour les contrôles à la circulation) et 50 ETP pour 2014 afin de réaliser des contrôles. Le Rapporteur spécial s'interroge à nouveau sur les conséquences de la suspension de l'application de l'écotaxe poids-lourds : quelles conséquences cette suspension aura-t-elle sur les agents de la DGDDI affecté à la gestion et au contrôle de cette écotaxe ?

Les affectations des 130 agents chargés de la gestion de la taxe au service taxe poids lourds, se sont effectuées par vagues successives. Commencées le 4 mars par l'affectation des agents du cadre supérieur, elles se sont terminées le 1<sup>er</sup> septembre 2013. La formation professionnelle de ces agents s'est également effectuée par vagues au fur et à mesure des affectations. Les affectations des 170 agents supplémentaires chargés des contrôles à la circulation ont été effectuées dans les brigades concernées et ont donc vu leurs effectifs renforcés. La formation professionnelle de ces agents est réalisée en cascade et a débuté le 2 septembre 2013. Au moment même où les équipes de la DGDDI sont prêtes, le Gouvernement ayant repoussé la mise en œuvre effective de l'écotaxe, ces agents de la DGDDI se trouvent dans la plus grande incertitude.

Une enveloppe budgétaire spécifique pour les investissements de la DGDDI en personnel et en moyens matériels relative à la mise en place de l'écotaxe poids-lourds a été prévue. On peut légitimement s'interroger aujourd'hui sur l'opportunité de ces dépenses et de cette énergie perdue au regard de la gestion du dossier par l'actuel Gouvernement. L'évaluation du budget nécessaire au bon fonctionnement des services concernés (personnel, fonctionnement dont location, informatique, mobilier) a nécessité en 2013 des CP pour un montant total de 22,19 millions d'euros (AE pour un montant de 21,93 millions d'euros du fait d'un bail pluriannuel sur 6 ans).

Par ailleurs, il faut noter qu'il n'existe pas de « retour » financier pour la DGDDI. Le montant de la taxe collectée (taxe nominale ou suite à manquements) devait être reversé par la DGDDI à l'AFITF et aux collectivités territoriales gestionnaires du réseau taxable concerné. Les amendes devaient être pour leur compte reversées au budget général de l'État.

---

(1) Réponse du Premier ministre Jean-Marc Ayrault à l'occasion de la séance des questions au Gouvernement du 29 octobre 2013.

## **B. DE BONNES PERFORMANCES MENACÉES SUR LE LONG TERME PAR UNE BAISSÉ CONTINUE DES MOYENS ET DES INVESTISSEMENTS**

### **1. Des moyens en constante diminution qui devraient conduire à des réformes courageuses**

#### ***a. Un projet stratégique en cours d'élaboration***

La DGDDI est actuellement en train d'élaborer son nouveau projet stratégique pour la période 2014-2018. De la même manière que la DGFIP cette démarche est fondée sur un large processus de concertation entre les organisations syndicales, les agents, les différents acteurs du monde économique et les autres administrations partenaires (ministère de l'économie et des finances, ministère de l'intérieur par exemple).

À l'issue de ce processus des propositions seront faites aux trois ministres responsables des services douaniers. Ces propositions porteront notamment sur les conditions d'exercice des missions de la DGDDI. Tout comme pour la DGFIP, il est question de faire mieux avec moins de moyens, de maintenir une présence territoriale forte mais rationalisée et de maintenir une capacité de réactivité indispensable pour une administration qui doit sans cesse faire face à de nouveaux flux et de nouvelles formes de trafics.

La phase d'élaboration étant encore en cours du côté de la DGDDI, le Rapporteur spécial insiste pour que le projet stratégique qui émergera à l'issue de ce processus soit réellement « stratégique » à l'inverse de ce qu'il a pu constater pour la DGFIP. Les moyens financiers et humains étant en constante baisse – et il est sera difficile de faire autrement dans le contexte économique actuel – l'administration des douanes doit absolument adapter ses missions et son réseau à ces contraintes. Pour le Rapporteur spécial, pour que cet exercice soit pleinement utile, il doit ressortir du processus de réflexion globale, une véritable vision pour l'avenir. Une certaine forme de courage politique s'impose en la matière. Nous devons réformer notre outil douanier, réduire drastiquement certaines missions, en mutualiser certaines avec d'autres administrations partenaires mais aussi avec les services douaniers européens, pour se concentrer sur un cœur de métier qui reste à définir. Il serait illusoire, voire mensonger, de vouloir maintenir l'ensemble du spectre des missions, en réduisant continuellement les moyens de les exercer effectivement.

Lors de son audition la directrice générale a évoqué les futurs équipements des douanes, qui devraient être plus performants et polyvalents tel le patrouilleur en Méditerranée qui devrait arriver en 2015 à Toulon et dont le rayon d'action sera plus important que ce dont la douane dispose actuellement. De même dans le domaine aérien les *beach craft* devraient permettre avec 8 avions de faire mieux qu'avec 12 appareils actuellement à disposition. Néanmoins, le Rapporteur spécial tient à rappeler l'importance des bâtiments de proximité. L'outil le plus performant ne pouvant pas remplacer une présence humaine minimale.

***b. Des partenariats renforcés qui pourraient permettre de maintenir certaines missions tout en rationalisant l'outil douanier français***

*i. Coopération avec d'autres administrations*

Une coopération renforcée entre les services douaniers et d'autres administrations – naturellement – partenaires telles la gendarmerie nationale, la police nationale, l'office central pour la répression du faux monnayage semble indispensable aujourd'hui pour mieux lutter contre les divers trafics et fraudes et pour rationaliser au mieux ces différents services en mutualisant les missions et les moyens.

Les ministres de l'Intérieur et du Budget ont signé le 20 juillet 2010 un protocole d'accord visant à formaliser la coopération instituée entre la douane et les forces de gendarmerie et de police tant au niveau central qu'entre les services de terrain pour lutter contre la fraude. Ce protocole prévoit une coopération constante entre la gendarmerie, la police et la douane, notamment dans les domaines :

- de l'échange d'information ;
- de la coopération judiciaire ;
- du soutien opérationnel ;
- de la coopération en matière d'équipements et de moyens matériels ;
- de la coopération scientifique ;
- de la formation et des échanges de bonnes pratiques.

Une déclinaison de ce protocole est en cours au niveau territorial avec la conclusion de protocoles régionaux prévoyant notamment une amélioration de la répartition des moyens engagés dans les contrôles effectués sur les axes afin de favoriser les opérations de contrôles routiers coordonnées entre les trois administrations. Plusieurs protocoles ont ainsi été signés dans les villes de Poitiers, Orléans, Caen, Nice, et Dijon et dans les régions de Champagne-Ardenne, Auvergne.

En matière opérationnelle, les trois administrations collaborent quotidiennement au sein de structures interministérielles dédiées. Il s'agit par exemple des groupes d'intervention régionaux (GIR), créés pour mieux lutter contre l'économie souterraine et la délinquance incidente, composés de policiers, de gendarmes, d'agents des douanes et de fonctionnaires des services fiscaux. Il en va de même pour la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements de contenus illicites sur Internet (PHAROS).



De plus, un protocole d'organisation de la complémentarité a été conclu le 9 décembre 2011 entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la DGDDI pour le contrôle des frontières extérieures Schengen. Ce protocole se substitue au précédent et a pour objectif de renforcer la coopération opérationnelle entre les services afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures.

Enfin, le renforcement de la coopération avec la police nationale s'est illustré par l'organisation de l'opération conjointe police-douane ATHENA III. Cette opération, axée sur les manquements à l'obligation déclarative (MOD), les déclarations de capitaux (DKS) supérieures à 100 000 euros, les délits de blanchiment qu'ils permettent de mettre à jour et le financement du terrorisme, s'est déroulée en octobre 2012.

La collaboration active entre la DGDDI et TRACFIN ne relève pas de la coopération policière et douanière. Conformément aux dispositions du code monétaire et financier, TRACFIN reçoit, à sa demande ou à l'initiative de la DGDDI toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. TRACFIN est de son côté autorisé à communiquer à l'administration des douanes des informations qu'il détient. TRACFIN peut également transmettre aux services de renseignement spécialisés des informations relatives à des faits susceptibles de révéler une menace contre les intérêts fondamentaux de la nation en matière de sécurité publique et de sûreté de l'État. Relevant initialement de la DGDDI, TRACFIN est devenu en 2006 un service à compétence nationale indépendant, comprenant près de 100 agents, dont la moitié issue de la DGDDI.

## *ii. Coopération européenne*

Le développement de la coopération européenne dans un contexte de « flux libre » – correspondant au contexte de suppression des obstacles physiques aux frontières intérieures de l'Union européenne et au développement du télépéage sans arrêt – apparaît comme indispensable pour renforcer la protection des citoyens et du territoire de l'Union européenne tout en permettant une optimisation des différents services douaniers européens. Le Rapporteur spécial prône en ce sens un renforcement de la mutualisation et du partage capacitaire au niveau européen.

Au plan stratégique, la DGDDI est fortement impliquée dans les groupes et comités du Conseil de l'Union européenne en charge de la sécurité intérieure. Dans le cadre notamment du groupe de coopération douanière (GCD), mettant en œuvre la stratégie renforcée pour la coopération douanière conformément à la résolution du Conseil du 23 octobre 2009, elle a piloté, du 1<sup>er</sup> juillet 2011 au 31 décembre 2012, un groupe de travail chargé d'élaborer des bonnes pratiques en matière de contrôles routiers dynamiques dans un contexte de « flux libre » correspondant au contexte de suppression des obstacles physiques aux frontières intérieures de l'Union européenne et au développement du télépéage sans arrêt.

Au plan opérationnel, la DGDDI participe activement aux opérations conjointes policières et douanières organisées au niveau européen durant lesquelles plusieurs États membres, et parfois certains pays tiers associés, mènent de concert des opérations de contrôle ciblées avec un pilotage unique et le soutien des agences répressives européennes. S'agissant de ces dernières, la DGDDI a notamment veillé à développer son action au sein de l'office européen de police (EUROPOL). En sus des officiers de liaison présents au sein de l'unité nationale EUROPOL (UNE) et du bureau de liaison à La Haye français (BDL), elle a mis plusieurs analystes à disposition de l'agence. Elle a déployé avec succès la messagerie sécurisée SIENA tant pour la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières que pour le Service National de Douane Judiciaire. Elle recourt, dans cette perspective, aux capacités d'analyse criminelle de l'agence. La DGDDI utilise régulièrement les services d'EUROPOL en particulier en matière de fiscalité (fraude à la TVA) et de blanchiment et dans une moindre mesure, en matière de contrefaçons et de trafic de tabac. Les services de l'agence ont bien souvent été déterminants pour les enquêtes douanières, notamment dans le domaine de la fraude à la TVA.

En matière de coopération transfrontalière, les centres de coopération policière et douanière (CCPD), qui regroupent dans un même lieu des agents issus des administrations chargées de la sécurité des États partenaires, sont des structures d'appui à la coopération transfrontalière directe et sont notamment chargés de l'échange d'informations. Ainsi, la DGDDI a implanté des agents dans chacun des 10 CCPD français et participe activement aux échanges d'informations et à la coordination des opérations de contrôles transfrontaliers.

## **2. Des dépenses d'investissement qui paraissent trop faibles au regard des ambitions de la DGDDI**

Le Rapporteur spécial s'inquiète tout particulièrement en ce qui concerne la DGDDI de la régulation des crédits hors-titre 2 qui a tendance à toucher principalement les dépenses d'investissement. Ainsi, 8 millions d'euros ont été annulés en lois de finances rectificatives et 4,8 millions d'euros par décret d'avance. Ces régulations se sont notamment traduites par l'abandon d'un projet d'investissement sur deux vedettes garde-côtes en 2013. Ces abandons pénalisent directement les capacités opérationnelles des services des douanes dans le domaine naval et représentent par la même occasion un risque financier important, la maintenance de ces équipements vétustes s'avérant onéreuse.

Or, pour être efficace et s'adapter en permanence la lutte contre la fraude et les trafics, nécessite un investissement important en matière d'équipement. Les moyens sont désormais rares mais faire des économies dans ce domaine ne peut, sur le long terme, qu'être préjudiciable à la protection de notre territoire et de nos citoyens.

La Directrice générale des douanes et des droits indirects a rappelé lors de son audition la nécessité d'adapter les équipements de la DGDDI aux nouvelles formes de trafic et de fraudes. Ces adaptations impliquent de nouveaux outils, que ce soit pour les contrôles routiers ou dans le domaine aéro-maritime. La stratégie de lutte contre la fraude et les trafics de la DGDDI intègre l'usage des nouvelles technologies, notamment des capteurs de données, mais aussi des moyens de détection non intrusifs et des systèmes d'interception efficaces. Cette démarche vise non seulement à adapter les méthodes de travail à la fluidification accrue des flux sur le vecteur routier (télé-péage sans arrêt, démantèlement des obstacles aux frontières intracommunautaires) mais aussi à optimiser la pertinence des contrôles physiques.

Le Rapporteur spécial tient à dresser ci-après une liste, non exhaustive, des équipements qui devraient être renouvelés ou qui devraient équiper les services des douanes dans les années à venir afin de leur permettre d'exercer pleinement et efficacement leurs missions.

#### *a. Missions de contrôles routiers*

Les contrôles douaniers menés par les services de la surveillance doivent s'adapter aux évolutions des axes routiers, caractérisées par la disparition progressive des infrastructures qui, en ralentissant ou en canalisant les flux de circulation, servaient communément de points d'appui à ces contrôles.

Dans ce contexte, les contrôles dynamiques sont appelés à se généraliser et doivent s'adapter à la complexité des circuits et des méthodes de fraude, tout en gardant pour préoccupation la sécurité des agents et des usagers. Des moyens doivent être mis en œuvre pour mener à bien ces contrôles parmi lesquels des véhicules d'interception et d'intervention rapides et des motos équipées en matériel audio. De manière générale la douane doit procéder régulièrement au renouvellement de ses véhicules.

En outre, la chaîne de commandement opérationnel a besoin d'outils technologiques permettant un pilotage et une coordination en temps réel des dispositifs de contrôle. L'installation d'une solution cartographique informatisée dans les centres opérationnels et la géolocalisation des moyens motorisés doivent permettre de répondre à ce besoin. La mise à disposition de ces moyens de suivi en temps réel des dispositifs de contrôle devrait permettre de sécuriser l'action des services douaniers et de renforcer la coordination des moyens avec les administrations partenaires en cas de force majeure, tout en apportant un gain substantiel d'efficacité dans la lutte contre la fraude.

##### *i. Dotation des unités en systèmes LAPI*

Les unités des douanes devraient à terme, être toutes équipées de lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (système LAPI). En 2011, la DGDDI a acquis 20 véhicules sérigraphiés équipés de ce système. Depuis, elle a orienté sa stratégie sur le déploiement de systèmes LAPI positionnés de manière fixe sur des

infrastructures existantes telles que les panneaux d'autoroute grâce à des financements de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT). Une cartographie de 28 points de capture est en cours de déploiement sur le territoire national. En complément, la DGDDI a noué un partenariat avec le ministère de l'Intérieur dans le cadre d'un marché de fourniture de systèmes LAPI transportables ou installés dans des téléphones intelligents. Mais à ce jour, seuls 8 systèmes portables sont financés par la MILDT. Ces outils efficaces, pourraient également être utilisés de manière plus intensive sur les terminaux portuaires à l'image de l'utilisation qu'en font les services répressifs néerlandais.

*ii. Utilisation plus intensive de la vidéo protection*

Par ailleurs, l'extension de l'utilisation des systèmes de vidéo protection pourrait permettre de rationaliser les déplacements des unités sur des sites distants. L'installation de tels systèmes permet en effet d'assurer un meilleur contrôle à distance de certains axes routiers sensibles et permet par la suite la mise en place d'un dispositif d'interception plus sécurisé et pertinent.

*iii. Dotations des unités en détecteurs de brouilleurs*

Les véhicules impliqués dans des dispositifs de fraude sont généralement équipés de brouilleurs multifréquences (GSM, GPS, WiFi) ou de détecteurs de radars et de faisceaux lasers. Des matériels permettant de repérer ces équipements existent, ils représenteraient une aide précieuse à la sélection des véhicules à extraire du flux aux fins de contrôle.

*iv. Généralisation des moyens de détection non intrusifs*

Confrontée à la nécessité de fluidifier les échanges, la douane a recours à différents moyens non intrusifs de détection de la fraude. À ce titre, la DGDDI doit renouveler ou acquérir des appareils à rayons X, des densimètres et des analyseurs de particules dont la durée d'utilisation maximale ne peut excéder dix ans.

À titre complémentaire, des équipements permettant d'optimiser les contrôles opérés sur les vecteurs de transport seront prochainement déployés. La douane doit ainsi s'équiper d'un parc d'endoscopes aux fonctions variées qui permettra notamment d'observer la marchandise présente dans les conteneurs et d'avoir accès aux cavités normalement inaccessibles des véhicules (réservoirs et blocs moteurs pouvant être des lieux de caches aménagés).

À une plus grande échelle, 4 scanners mobiles sont déployés sur le territoire métropolitain pour scanner l'ensemble des camions (tracteurs et remorques). S'agissant d'appareils vieillissants, les dernières acquisitions datent de 2007, des opérations de remises à niveau sont en cours. Par ailleurs, la sédentarisation de deux d'entre eux ayant été décidée, leur remplacement par des équipements neufs pourrait être envisagé dans les années à venir.

Enfin, la douane est compétente pour assurer la sûreté du tunnel sous la Manche à Calais. Les contrôles doivent également permettre de maintenir la fluidité du trafic des navettes dans le tunnel. La société concessionnaire Eurotunnel envisage l'augmentation sensible de ce trafic, en conséquence les moyens de détection non intrusifs devront être renforcés pour maintenir les conditions d'exploitation. Dans cette optique l'acquisition et l'installation d'un portique d'inspections radioscopiques des navettes ferroviaires devraient être envisagées à court terme.

### ***b. Missions de contrôle aéro-maritimes***

Concernant le domaine aéro-maritime, afin d'assurer pleinement et efficacement ses missions, il est important que la DDGI soit en mesure de renouveler ses équipements.

#### *i. Parc aérien*

En 2014, si les dotations d'investissement restent préservées, 34,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 39,4 millions d'euros en crédits de paiement devraient être consacrés aux équipements aériens. Ces crédits devraient permettre de poursuivre l'opération de renouvellement d'une partie de la flotte aérienne de la DGDDI, huit appareils ayant été commandés sur la période 2009-2015. Dotés de systèmes de mission intégrés tels que des radars, senseurs optroniques infrarouges et scanners, les futurs aéronefs – des avions bimoteurs *Beechcraft King Air 350 ER* – devraient permettre d'améliorer de manière significative l'efficacité de la flotte douanière par des performances aéronautiques accrues et la capacité de mener simultanément plusieurs missions. Ainsi, les futurs appareils devraient accroître de trois à quatre fois le temps actuellement consacré à la recherche de pollutions tout en conduisant des opérations de surveillance maritime. Ils devraient également autoriser des opérations de longue durée en matière de lutte contre les trafics illicites sur des zones d'intérêt aujourd'hui inaccessibles et devraient aussi permettre de répondre à des sollicitations émanant de partenaires européens (Frontex, EMSA, MARE, etc.) sur des théâtres distants.

#### *ii. Parc naval*

En 2014, les crédits d'investissement dédiés au parc naval de la DGDDI devraient s'élever à 4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits devraient permettre de procéder au renouvellement des vedettes de surveillance rapprochée (VSR) pour un montant de 3,5 millions en crédits de paiement et de poursuivre la construction du patrouilleur destiné à la façade méditerranéenne pour un montant de 5,2 millions d'euros en crédits de paiement. Enfin un système de communication (SIAM) entre les navires, les avions et les unités terrestres pourrait être développé pour un montant de 4,1 millions d'euros en AE et de 4 millions d'euros en CP.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. 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 4 novembre 2013 à 15 heures <sup>(1)</sup>, la commission des Finances examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions et Régimes sociaux et de retraite, les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions ainsi que les articles 67 et 68, rattachés.*

Suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux, Mme Karine Berger, MM. Jean-Louis Dumont, et Pascal Terrasse et malgré l'avis défavorable de M. Camille de Rocca Serra, la Commission **adopte** les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

\*

\* \*

---

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/).



**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Programme 156 :

*Auditions*

– Mardi 10 septembre 2013

M. Bruno Bézard, Directeur général des finances publiques (DGFIP)

– Mardi 22 octobre 2013

M. Vincent Drezet, Secrétaire général du syndicat Solidaires Finances publiques

*Contribution écrite*

M. Bruno Monziols, Secrétaire national chargé de la communication, CGT Finances publiques

Programme 302 :

*Audition*

– Mercredi 11 septembre 2013

Mme Hélène Crocquevieille, Directrice générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)