

N° 2260

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## 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 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 26**

**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 D'ACTION DE LA DGFIP AU COURS DE L'EXERCICE 2014</b> .....	9
A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) : UN PILOTAGE SATISFAISANT DE LA MASSE SALARIALE .....	9
B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 EN 2014 : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS QUI S'ADAPTE EN GESTION À L'AGGRAVATION DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE .....	11
1. Approche globale des dépenses HT2 du programme 156 .....	11
2. Les dépenses d'investissement (titre 5) du programme 156 .....	14
<b>II. MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA DGFIP : PERSPECTIVES POUR 2015</b> .....	17
A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) POUR 2015 : EN DÉPIT DE RÉDUCTIONS CONSTANTES, LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 156 RESTENT CONSÉQUENTES .....	17
B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 POUR 2015 : FAIRE DE LA DGFIP UNE ADMINISTRATION NUMÉRIQUE DE RÉFÉRENCE .....	19
1. Le numérique : un investissement prioritaire pour la DGFIP .....	19
2. une dématérialisation des procédures en nette progression .....	22
C. UN RÉSEAU DENSE QUI DEVRAIT S'ADAPTER DE MANIÈRE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE .....	25
1. L'organisation et les moyens du réseau de la DGFIP .....	25
2. La concertation : une méthode adéquate et constructive pour réformer le réseau .....	26
<b>III. RÉSULTATS DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE</b> .....	29
A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE UN ENJEU PRIMORDIAL .....	29
B. MOYENS DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE .....	33
C. RÉSULTATS DE L'ACTION DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE .....	37
1. Lutte contre la fraude fiscale des particuliers et des entreprises .....	37
2. Lutte contre la fraude fiscale à la TVA .....	39

<b>DEUXIÈME PARTIE : LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS</b> .....	41
<b>I. LES MOYENS D'ACTION DE LA DGDDI AU COURS DE L'EXERCICE 2014</b> .....	41
A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) EN 2014 : DES TENSIONS PERSISTANTES .....	41
B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 EN 2014 : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN REcul PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT.....	47
<b>II. MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS : PERSPECTIVES POUR 2015</b> .....	51
A. DÉPENSES DE PERSONNEL POUR 2015 : POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS.....	51
B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 POUR 2015 .....	52
1. Une hausse des crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement fruit d'un ajustement avec la réalité des besoins opérationnels de la DGDDI.....	54
2. Une baisse importante des crédits du titre 5 résultat d'une combinaison de trois facteurs .....	54
3. Vers une relative stabilisation des dépenses d'intervention de la DGDDI.....	55
C. REPENSER LA DGDDI POUR LUI PERMETTRE DE RESTER PLEINEMENT EFFICACE .....	59
1. Dématérialiser pour gagner en efficacité et en productivité .....	59
2. Le renouvellement des équipements des Douanes : des investissements d'avenir .....	61
3. Évolution du réseau et modification des missions.....	63
<b>III. LES RÉSULTATS DE L'ACTION DES DOUANES</b> .....	66
A. LUTTE CONTRE LES GRANDS TRAFICS.....	66
B. MISSION FISCALE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE .....	70
1. Recettes fiscales collectées par la DGDDI .....	70
3. Lutte contre la fraude à la TVA .....	72
4. Lutte contre la fraude fiscale.....	73
<b>CONCLUSION</b> .....	75
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77
<b>ANNEXÉ : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	79

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 67 % des réponses relatives au programme 156 et 302 étaient parvenues au Rapporteur spécial. En revanche, certaines – souvent essentielles pour son information – ne lui ont jamais été transmises en dépit de nombreuses relances.

## 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 2015, les crédits de la DGFIP s'élèveront à 8,337 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et à 8,236 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) – soit environ 73 % des AE et 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 2015 les crédits qui lui seront consacrés s'élèveront à 1,574 milliard d'euros en AE et à 1,587 milliard d'euros en CP – soit environ 14 % des AE et 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 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 110 066 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2015 – soit 83,3 % des effectifs de la mission dont le PAE est de 132 202 ETPT. Le projet de loi de finances pour 2015 est construit sur un volume de suppression de 1 924 équivalents temps plein pour la DGFIP.

Concernant la DGDDI, le PAE s'élèvera en 2015 à 16 396 ETPT – soit 12,4 % des effectifs de la mission – en baisse de 266 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2014.

Près d'un an après la présentation des projets stratégiques des deux administrations, le Rapporteur spécial reste particulièrement inquiet. À l'heure où les réductions de moyens humains et financiers se poursuivent pour la DGFIP et la DGDDI – et sont effectivement indispensables au regard de la situation des finances publiques – il semble particulièrement difficile, voire inconscient, 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.

Néanmoins, il n'est pas encore trop tard pour agir dans la bonne direction et amender en conséquence lesdits projets stratégiques. Le Rapporteur spécial sera donc vigilant à l'égard des propositions qui seront formulées à l'issue de la revue des missions lancée récemment par le Gouvernement. Il est nécessaire que la DGFIP et la DGDDI se concentrent sur leurs missions régaliennes, quitte à en abandonner d'autres, afin de pouvoir mieux répartir leurs moyens humains et financiers et de continuer à œuvrer efficacement au service des Français.



## PREMIÈRE PARTIE : DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

### I. LES MOYENS D'ACTION DE LA DGFIP AU COURS DE L'EXERCICE 2014

#### A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) : UN PILOTAGE SATISFAISANT DE LA MASSE SALARIALE

À la fin du premier semestre 2014, les services de la Direction générale des finances publiques comptaient au total 109 844 ETPT, soit plus de 83 % des effectifs de la mission. Néanmoins, le Rapporteur spécial tient à rappeler que le nombre d'agents de la DGFIP n'a eu de cesse de diminuer ces dernières années.

Au regard de l'état de nos finances publiques, ces réductions sont impératives, néanmoins **le Rapporteur spécial continue de s'interroger sur les capacités à venir de la DGFIP à mener à bien l'ensemble de ses missions avec des effectifs toujours plus réduits**. Pour mémoire, comme cela avait été relevé dans le rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2013, un précédent directeur général, M. Philippe Parini, avait déclaré qu'en termes d'effectifs la DGFIP était « *arrivée à l'os* ». Depuis lors, les réductions se sont poursuivies, mais tout en maintenant intégralement un large spectre de missions. Ce délicat numéro d'équilibriste – des missions toujours aussi importantes et des moyens toujours plus restreints – finira par affaiblir durablement notre administration fiscale, qui est encore à ce jour efficace et réactive.

Depuis 2012, le rythme des réductions d'effectifs est resté soutenu. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) a disparu avec le changement de majorité, néanmoins les réductions d'effectifs se sont poursuivies. Hélas, en l'absence de volonté politique forte, celles-ci sont menées sans cap et sans vision. L'ancien Président de la République avait, par exemple, initié d'ambitieuses réformes comme la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui à terme générera assurément des gains d'efficience. Le Rapporteur spécial, insiste sur ce point, **des réformes structurelles sont nécessaires pour préserver notre administration fiscale, en concentrant ses moyens humains et financiers sur certaines missions régaliennes prioritaires**.



Le tableau ci-après présente les variations du nombre d'agents de la DGFIP, en ETP et en pourcentage, depuis 2011 jusqu'aux prévisions pour 2015.

**VARIATION DU NOMBRE D'AGENTS DE LA DGFIP (2011-2015)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Variations en ETP	- 3 128	- 2 439	- 2 023	- 1 988	- 2 000
Variations en %	- 2,60 %	- 2,10 %	- 1,80 %	- 1,80 %	- 1,80 %

Source : DGFIP.

Le tableau ci-après présente les diminutions des effectifs au sein de la DGFIP par services en ETPT ainsi que le pourcentage de variation d'une année sur l'autre pour la période 2014-2015 :

**DIMINUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP PAR SERVICES, EN ETPT ET EN POURCENTAGE (2011-2015)**

SERVICE	2011		2012		2013		2014	
	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %
Administration centrale	- 693	- 15,30 %	- 169	- 4,40 %	- 122	- 3,30 %	- 114	- 3,30 %
Services régionaux								
Services départementaux	- 4 244	- 3,70 %	- 2 430	- 2,20 %	- 2 127	- 2,00 %	- 11 809	- 12,50 %
Opérateurs								
Services à l'étranger	- 12	- 4,70 %	- 5	- 2,10 %	- 5	- 2,10 %	- 2	- 0,80 %
Autres	1 880	100,00 %	- 219	- 11,60 %	- 240	- 14,40 %	9 786	87,30 %
<b>Total</b>	<b>- 3 069</b>	<b>- 2,60 %</b>	<b>- 2 823</b>	<b>- 2,40 %</b>	<b>- 2 494</b>	<b>- 2,20 %</b>	<b>- 2 139</b>	<b>- 1,90 %</b>

Source : DGFIP.

Au 30 juin 2014, la DGFIP a utilisé, sur le programme 156, au titre des crédits de personnel (titre 2), 3 643,1 millions d'euros sur la dotation qu'il lui avait été allouée en loi de finances initiale pour 2014 (LFI 2014). Le montant global de l'enveloppe s'élevait alors à 7 168 millions d'euros en AE et en CP.

Sur la base de l'exécution constatée sur les six premiers mois de l'année, la DGFIP a fait savoir au Rapporteur spécial qu'elle estimait que sa prévision de dépenses était soutenable au regard de l'enveloppe de crédits allouée en LFI 2014. Elle envisagerait même de dégager une marge sur l'ensemble du titre 2 après déblocage de la réserve de précaution.

Le tableau ci-après présente l'exécution du titre 2 pour le premier semestre 2014 et les prévisions pour le second :

**ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU TITRE 2 DE LA DGFIP EN 2014**

(en euros)

	Exécution de janvier à juin 2014	Prévision de juillet à décembre 2014	Prévision d'exécution
<b>TOTAL T2 CUMULÉ</b>	3 643 118 469,00	3 502 399 499,00	7 145 517 968,00
dont T2 HCAS CUMULÉ	2 525 687 502,00	2 388 226 716,00	4 913 914 218,00
dont T2 CAS CUMULÉ	1 117 430 967,00	1 114 172 783,00	2 231 603 750,00

Source : DGFIP.

Cette situation positive – une exécution de l'ordre de 7 145,5 millions d'euros au lieu de 7 168 millions d'euros – s'expliquerait principalement par des départs en retraite plus élevés que prévus lors de l'établissement de la LFI 2014. Le volume des départs serait, en effet, proche de 3 900 ETP alors qu'il avait été initialement évalué à 3 300 ETP. Cette hausse des départs en retraite serait la conséquence directe de l'application du décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif aux « carrières longues » et des effets de la réforme de la grille indiciaire de la catégorie B qui a conduit un nombre élevé d'agents de cette catégorie à partir en 2014, après avoir validé leurs droits à pension sur l'indice terminal de leur grade.

Le tableau ci-après présente l'écart entre les crédits ouverts en LFI 2014 pour les dépenses de personnel de la DGFIP et les prévisions d'exécution au 30 juin 2014 :

**ÉCART ENTRE LES CRÉDITS OUVERTS EN LFI ET LES PRÉVISIONS D'EXÉCUTION EN 2014**

(en millions d'euros)

	Hors CAS PENSION	CAS PENSION	TOTAL
LFI 2014	4 926,3	2 237,5	7 163,8
Prévision de dépense 2014	4 913,9	2 231,6	7 145,5

Source : DGFIP.

**B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 EN 2014 : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS QUI S'ADAPTE EN GESTION À L'AGGRAVATION DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE**

**1. Approche globale des dépenses HT2 du programme 156**

Au 30 juin 2014, les crédits hors-titre 2 mis à disposition de la DGFIP s'élevaient à 1 325,69 millions d'euros en AE et 1 127,60 millions d'euros en CP, compte tenu de l'impact de la réserve de précaution de 7 % et de l'ouverture des reports et des attributions de produits et fonds de concours (ADP/FDC). Ces derniers montants tiennent compte de la loi de finances rectificative (LFR 2014) votée le 23 juillet 2014 qui prévoit une régulation budgétaire pour la gestion 2014

se traduisant notamment pour le programme 156 de la DGFIP par un ponctionnement de crédits hors réserve de 15,75 millions d'euros et une annulation partielle de la mise en réserve initiale du programme pour 15,58 millions en AE et en CP. Finalement, soit au final un total de 31,33 millions en AE et en CP de crédits ont été annulés.

Au 30 juin 2014, 640,44 millions d'euros d'AE et 550,67 millions d'euros de CP ont d'ores et déjà été consommés soit respectivement 48,30 % et 48,84 % de l'enveloppe de crédits mise à disposition de la DGFIP. Dans ce contexte budgétaire très fortement contraint, la DGFIP explique s'efforcer d'adapter le rythme de ses dépenses aux ouvertures de crédits et aux mouvements budgétaires successifs (dégels, blocages et annulations). Ainsi, pour le premier semestre 2014, la DGFIP a ralenti le rythme de consommation des crédits pour prendre en compte des perspectives d'annulation de crédits qui avaient été annoncées par le Gouvernement.

Le tableau ci-après indique l'évolution des crédits par action et par titre depuis l'exercice 2011 jusqu'à la LFI 2014 :

Programme 156 Total hors- titre 2	RAP 2011		RAP 2012		RAP 2013		LFI 2014		Évolution 2011- 2014		Évolution 2011- 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Fiscalité des grandes entreprises	17 333 231	9 672 403	6 437 520	9 599 839	7 375 756	10 464 153	9 260 000	9 260 000	- 8 073 231	- 412 403	- 46,58%	- 4,26%
Action 02 - Fiscalité des PME	52 814 079	55 547 437	71 071 948	66 400 001	58 983 714	62 069 561	61 680 000	63 350 000	8 865 921	7 802 563	16,79%	14,05%
Action 03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	77 837 018	84 283 696	85 378 412	89 965 185	87 762 408	91 478 938	83 580 000	87 220 000	5 742 982	2 936 304	7,38%	3,48%
Action 05 - Gestion financière de l'État hors fiscalité	34 539 005	18 182 227	17 967 319	23 946 711	15 049 518	17 971 132	13 840 000	16 900 000	- 20 699 005	- 1 282 227	- 59,93%	- 7,05%
Action 06 - Gestion des pensions	11 777 694	9 444 329	12 845 200	15 774 524	7 466 548	8 133 237	9 775 000	9 785 000	- 2 002 694	340 671	- 17,00%	3,61%
Action 07 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	31 924 902	39 039 673	42 176 856	38 333 816	30 177 407	34 237 982	34 880 000	28 770 000	2 955 098	- 10 269 673	9,26%	- 26,31%
Action 08 - Gestion des fonds déposés	1 341 625	1 341 625	496 613	496 613	14 997	14 997	500 000	500 000	- 841 625	- 841 625	- 62,73%	- 62,73%
Action 09 - Soutien	1 160 511 745	1 201 330 434	1 077 638 028	1 070 839 319	1 015 495 335	1 017 817 294	1 176 022 076	969 217 076	15 510 331	- 232 113 358	1,34%	- 19,32%
Sous action 09 - 01 Soutien COPERNIC	17 340 901	12 597 735	11 580 059	15 670 917	4 164 266	11 447 428			- 17 340 901	- 12 597 735		
Sous action 09- 02 Soutien autre que COPERNIC	1 143 170 844	1 188 732 699	1 066 057 969	1 055 168 402	1 011 331 069	1 006 369 866	1 176 022 076	969 217 076	32 851 232	- 219 515 623	2,87%	- 18,47%
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>1 388 079 299</b>	<b>1 418 841 824</b>	<b>1 314 011 896</b>	<b>1 315 356 008</b>	<b>1 222 325 683</b>	<b>1 242 187 294</b>	<b>1 389 537 076</b>	<b>1 185 002 076</b>	<b>1 457 777</b>	<b>- 233 839 748</b>	<b>0,11%</b>	<b>- 16,48%</b>

Les reports de crédits ouverts sur le programme 156 à la suite de la parution des arrêtés de reports du 27 mars 2014 s'élèvent à 41,33 millions d'euros en AE et 33,46 millions d'euros en CP, dont :

– 20,87 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP de reports de crédits hors-titre 2, dont 2,29 millions d'euros en AE pour les opérations transverses suivies par le Secrétariat général pour le compte de la DGFIP. Les autorisations d'engagement reportées sur le programme 156 sont principalement utilisées par la DGFIP pour la poursuite des opérations immobilières.

– 20,46 millions d'euros en AE et en CP au titre des fonds de concours et attributions de produits.

Suite aux interrogations du Rapporteur spécial, la DGFIP a indiqué qu'elle entendait consommer l'intégralité des crédits hors-titre 2 qui lui ont été alloués en 2014 au niveau des BOP déconcentrés tandis que pour ce qui concerne l'administration centrale, les reports devraient être *in fine* très limités. Plus particulièrement, en matière immobilière, aucun report de crédits n'est prévu à l'exception des AE affectées non engagées sur tranches fonctionnelles.

S'agissant des dépenses informatiques, la situation prévisionnelle du budget du service des systèmes d'information de la DGFIP sur les derniers mois de l'année indique, à ce stade, qu'il n'y aura pas de crédits 2014 reportés sur 2015.

Dans ces conditions, les éventuels reports devraient concerner très essentiellement les fonds de concours et attributions de produits.

## **2. Les dépenses d'investissement (titre 5) du programme 156**

Les dépenses d'investissement du programme 156 s'élèvent sur le premier semestre 2014 à 10,88 millions d'euros en AE et à 15,54 millions d'euros en CP, ce qui représente 1,70 % des AE et 2,82 % des CP des dépenses totales de la DGFIP au 30 juin 2014.

Les dépenses de titre 5 réalisées sur le programme 156 concernent principalement :

– des investissements informatiques de l'ordre de 8,66 millions en AE et 12,47 millions d'euros en CP : ces dépenses correspondent notamment à des achats de matériels et de logiciels. En fin d'année 2014, cette consommation devrait avoisiner les 20 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP ;

– des investissements immobiliers modestes de l'ordre de 1,27 million d'euros en AE et 2,65 millions d'euros en CP. Les crédits immobiliers de la DGFIP sont concentrés sur les dépenses de sécurité, de désamiantage ainsi que sur des travaux dans le parc locatif ;

– divers investissements au bénéfice du service des retraites de l'État (SRE) pour 0,95 million d'euros en AE et 0,42 million d'euros en CP. Les dépenses d'investissement du SRE concernent essentiellement les opérations de production de logiciels en interne telles que les applications liées au compte individuel retraite, d'achats de logiciels et de matériels informatiques spécifiques. Les prévisions de consommation globale du SRE pour l'exercice 2014 sont estimées à environ 1,25 million d'euros en AE et en CP.

Le tableau ci-après présente depuis 2011 l'évolution des crédits consommés, en euro et en pourcentage, du titre 5 pour le programme 156 :

Programme 156 Titre 5 dépenses d'investissement	RAP 2011		RAP 2012		RAP 2013		LFI 2014		Évolution 2011– 2014		Évolution 2011– 2014	
	exécution en euros		exécution en euros		exécution en euros		Prévision en euros		en euros		en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total des crédits	25 974 668	80 852 477	51 945 316	63 221 229	23 939 602	46 546 770	33 250 000	35 230 000	7 275 332	– 45 622 477	28,01%	– 56,43%
dont Immobilier	*	52 480 188	23 230 881	25 969 203	5 138 779	16 827 383	10 200 000	8 400 000	*	– 44 080 188	*	– 83,99%
dont Informatique	*	22 508 396	21 140 632	26 094 719	15 530 966	24 202 936	21 521 480	25 331 470	*	2 823 074	*	12,54 %

\* Le passage à Chorus a rendu nécessaire un certain nombre de retraitements en RAP 2011.

S'agissant des autorisations d'engagement (AE), le passage à Chorus a engendré une discontinuité des restitutions. Par conséquent, l'exécution Chorus est minorée d'un volume d'AE « non affectées » correspondant à des retraits d'engagements effectués sur des réservations de crédits créées dans le cadre de la bascule des engagements juridiques dans Chorus. Ce volume d'AE ne peut être ventilé précisément entre les différents services de la DGFIP.

Les crédits associés aux investissements immobiliers sont ceux qui ont été le plus largement impactés par la baisse importante des dotations budgétaires de ces dernières années.

## **II. MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE LA DGFIP : PERSPECTIVES POUR 2015**

### **A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) POUR 2015 : EN DÉPIT DE RÉDUCTIONS CONSTANTES, LES DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 156 RESTENT CONSÉQUENTES**

Le Rapporteur spécial considère que l'enveloppe de crédits de personnel accordée à la DGFIP pour 2015 s'inscrit dans une logique similaire à celle qui prévalait avec la RGPP mise en œuvre par la précédente majorité, soit un objectif de maîtrise des dépenses publiques. La sémantique change mais les objectifs restent bien les mêmes : réduire le nombre de fonctionnaires pour faire des économies.

Le projet de loi de finances pour 2015 est construit sur un volume de suppression de 2000 ETP – soit un niveau supérieur à celui fixé en 2014 (1 988 ETP). Depuis plusieurs années l'ensemble des filières de la DGFIP est impacté par ces réductions d'effectifs.

Comme le montre le tableau ci-après toutes les actions du programme 156 ont connu lors des exercices précédents des réductions d'effectifs. Il est évident qu'une rationalisation est indispensable, que la France doit baisser le niveau de ses dépenses publiques et que l'ensemble des ministères doivent contribuer à cet effort. Certaines missions sont prioritaires, comme la lutte contre la fraude, et elles nécessitent par conséquent des personnels en nombre suffisant pour suivre et analyser les différents schémas de fraudes à la sophistication toujours plus poussée. Pour agir de la sorte dans un contexte budgétaire contraint des choix politiques courageux devraient s'imposer.

Le Rapporteur spécial rappelle à nouveau que des réformes structurelles d'envergure – accompagnées d'éventuels abandons de missions – pourraient permettre de renforcer les missions les plus cruciales. Dans le contexte actuel, augmenter les crédits alloués à la DGFIP ne semblerait pas raisonnable, mais se concentrer sur certaines missions serait une option judicieuse, en lieu et place d'un saupoudrage des crédits qui *in fine* ne fait qu'affaiblir l'administration fiscale dans tous les domaines.



ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA DGFIP (2011-2014)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	2011		2012		2013		2014	
	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %	Variation en ETPT	Variation en %
01 Fiscalité des grandes entreprises	- 10	- 1,10 %	298	32,40 %	212	17,40 %	- 237	- 16,60 %
02 Fiscalité des PME	- 1 236	- 3,80 %	- 6 230	- 19,70 %	- 543	- 2,10 %	- 661	- 2,70 %
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	- 910	- 2,70 %	3 457	10,40 %	- 786	- 2,10 %	- 59	- 0,20 %
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	112	1,20 %	2 764	29,90 %	- 549	- 4,60 %	- 110	- 1,00 %
06 Gestion des pensions	- 64	- 5,90 %	- 92	- 8,90 %	- 36	- 3,80 %	- 25	- 2,70 %
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	- 672	- 2,70 %	- 2 281	- 9,40 %	- 458	- 2,10 %	- 512	- 2,40 %
08 Gestion des fonds déposés	- 40	- 3,00 %	- 137	- 10,60 %	- 76	- 6,60 %	3	0,30 %
09 Soutien	- 249	- 1,60 %	- 602	- 3,90 %	- 258	- 1,70 %	- 538	- 3,70 %
09 - 01 Soutien COPERNIC	- 23	- 9,90 %	- 9	- 4,30 %	- 8	- 4,00 %	- 193	- 100,00 %
09 - 02 Soutien autre que COPERNIC	- 226	- 1,50 %	- 593	- 3,90 %	- 250	- 1,70 %	- 345	- 2,40 %
<b>Total</b>	<b>- 3 069</b>	<b>- 2,60 %</b>	<b>- 2 823</b>	<b>- 2,40 %</b>	<b>- 2 494</b>	<b>- 2,20 %</b>	<b>- 2 139</b>	<b>- 1,90 %</b>
Transferts de gestion	3		3		5		0	

Source : DGFIP.

La part des effectifs de la DGFIP au sein de la mission *Gestion des finances publiques et ressources humaines* est globalement stable puisqu'elle représentera à nouveau, en 2015, environ 83 % des effectifs de la mission. Néanmoins il faut noter que le PEA de la mission dans son ensemble n'a eu de cesse de diminuer ces dernières années.

Le tableau ci-après présente le niveau de plafond d'emplois autorisés pour la DGFIP sur la période 2012-2015 :

Programme		2012 au format LFI 2013		2013		2014	2015
		LFI	Réalisation	LFI	Réalisation	LFI	PLF
Programme 156	ETPT	116 251	114 299	114 417	111 805	111 990	110 066
	% de la Mission GFPRH	83,4 %	83,5 %	83,4 %	83,2 %	83,3 %	83,3 %
Mission GFPRH	ETPT	139 355	136 931	137 239	134 397	134 476	132 202

Le tableau ci-après présente les variations de recrutement par concours des agents de la DGFIP, par catégorie, depuis 2011 :

**RECRUTEMENT PAR CONCOURS ET PAR CATÉGORIES AU SEIN DE LA DGFIP (2011-2015)**

	2011	2012	Variation 2011/2012	2013	Variation 2012/2013	2014 *	Variation 2013/2014	2015 **	Variation 2014/2015
A+	4	4	0,00 %	4		4		4	
A	292	240	- 17,80 %	112	- 53,30 %	175	56,30 %	105	- 40,00 %
B	460	278	- 39,60 %	155	- 44,20 %	314	102,60 %	314	0,00 %
C	1 068	733	- 31,40 %	1 204	64,30 %	1 486	23,40 %	1 139	- 23,40 %
<b>Total</b>	<b>1 824</b>	<b>1 255</b>	<b>- 31,20 %</b>	<b>1 475</b>	<b>17,50 %</b>	<b>1 979</b>	<b>34,20 %</b>	<b>1 562</b>	<b>- 21,10 %</b>

\* Les données 2014 demeurent provisoires à ce stade de la gestion.

\*\* Les données relatives aux recrutements 2015 sont prévisionnelles.

Source : DGFIP.

**B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 POUR 2015 : FAIRE DE LA DGFIP UNE ADMINISTRATION NUMÉRIQUE DE RÉFÉRENCE**

**1. Le numérique : un investissement prioritaire pour la DGFIP**

Les réformes structurelles que le Rapporteur spécial appelle de ses vœux depuis le début de la nouvelle législature ne semblent toujours pas à l'ordre du jour. En revanche, lors de son audition le nouveau Directeur général des finances publiques, M. Bruno Parent, a indiqué que les recherches d'économies devaient se poursuivre de manière systématique. Il existe encore, à ses yeux, des marges de manœuvre notamment en ce qui concerne les loyers et les frais d'affranchissement – dont le coût s'est élevé à 250 millions d'euros environ en 2013. Néanmoins, le Rapporteur spécial, qui estime que la baisse des dépenses publiques est un véritable impératif pour le redressement de notre pays, souligne l'obligation de maintenir, voire de renforcer, les investissements d'avenir. Agir en faveur d'une dématérialisation renforcée pourrait faire gagner en efficacité tout en améliorant le service rendu aux contribuables. **Le Rapporteur spécial insiste en revanche sur l'impérieuse nécessité de maintenir des guichets et du personnel d'accueil dans tout le réseau de la DGFIP afin de permettre aux personnes les moins connectées d'interagir directement en cas de besoin, avec des agents de la DGFIP.** La modernisation des procédures est un atout mais elle ne peut se faire au détriment de nos concitoyens les plus vulnérables.

En conséquence le Rapporteur spécial **se félicite des choix opérés par la DGFIP en matière d'investissement pour le prochain exercice.** En effet, en raison des contraintes budgétaires qui pèsent sur le programme 156, comme sur l'ensemble du budget de l'État, l'administration fiscale a choisi de cibler ses projets d'investissement en se concentrant sur la dématérialisation des procédures. Quelques chantiers immobiliers significatifs seront poursuivis en 2015, notamment sur les sites de Montauban, Rezé, Metz et le Blanc-Mesnil. En revanche, la DGFIP ne compte plus engager prochainement de grands chantiers

dans ce domaine pour se concentrer sur les investissements informatiques qui constituent un des axes saillants de sa nouvelle démarche stratégique. Ces investissements importants devraient à terme générer des économies en permettant de substantiels gains d'efficacité tout en facilitant les démarches des contribuables.

Les grands chantiers informatiques que la DGFIP compte lancer ou poursuivre en 2015 sont les suivants :

– mise en place de l'*espace numérique sécurisé et unifié* (ENSU) qui consiste à offrir aux particuliers et professionnels un espace numérique sécurisé et unifié permettant à l'utilisateur de retrouver l'ensemble de ses interactions avec les services de l'administration fiscale. Il pourra recevoir sur ce portail l'ensemble des courriers qui lui sont adressés, dont ses factures, qu'elles concernent l'impôt, les amendes ou les produits locaux. Tous les services y seront regroupés (déclaration, paiement en ligne ainsi qu'un nouveau dispositif de messagerie sécurisée permettant l'échange dans les deux sens) ;

– lancement du projet « timbre électronique » qui vise à supprimer la vente de timbres fiscaux sur support papier. À cette fin, devrait être mis en place un site internet grand public de vente de timbres électroniques en ligne, une application à destination des agents de la DGFIP permettant la délivrance des timbres dématérialisés aux usagers non-internautes, ainsi qu'un outil de vente des timbres dématérialisés par les distributeurs auxiliaires de tabac. Cette ambitieuse réforme devrait voir le jour, dès 2015, en ce qui concerne la dématérialisation du timbre fiscal pour le passeport et sera progressivement étendue à la vente des autres timbres fiscaux ;

– lancement du projet d'échange de données informatisées pour l'impôt sur les revenus (EDI-IR) qui a pour objectif de faire sensiblement progresser le nombre de déclarations en ligne constaté dans le cadre de la campagne 2014 (15 millions de contribuables). Jusqu'alors les procédures de télétransmission EDI étaient utilisées par les experts-comptables pour les déclarations professionnelles de leurs clients. Mais lorsqu'ils traitaient, pour ces mêmes clients, les déclarations d'impôt sur le revenu, les échanges avec l'administration fiscale étaient réalisés sous forme papier. Les mandataires pourront désormais offrir à leurs clients la possibilité de réaliser leurs déclarations de revenu sur le revenu par la filière EDI ;

– poursuite du projet « *SIRHIUS* » : cette nouvelle application vise la création d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) unique pour l'ensemble des directions des ministères financiers et du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Elle prendra le relais des SIRH existants de l'ensemble des partenaires. Pour préparer le déploiement de SIRHIUS dans son réseau, la DGFIP doit mettre en place un pilote en 2015 après une phase de test réalisé durant l'année 2014. Associé à la mise en place de la future organisation des ressources humaines (RH) de la DGFIP (création de centres de service RH) et à la mise en œuvre du dossier dématérialisé de l'agent, le

déploiement du nouveau SIRH interministériel SIRHIUS générera des gains de productivité liés notamment à une gestion concentrée des fonctions support ;

– lancement du projet *Mini One Stop Shop* (MOSS) qui consiste à développer une application de collecte et d'échange de déclarations et d'informations de paiement relatives à la TVA afférente à des services électroniques réalisés par des opérateurs communautaires et extra-communautaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/8/CE du 12 février 2008. Cette directive prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les prestations de télécommunications (abonnement à un opérateur, vente de cartes téléphoniques prépayées...), de radiodiffusion et de télévision (abonnement à un bouquet de chaînes par satellite, abonnement à une chaîne de télévision...) et les services fournis par voie électronique (musique, films, jeux, livres électroniques...) par les opérateurs communautaires seront imposés à la TVA dans le pays où le consommateur est établi et non dans le pays d'établissement de l'opérateur ;

– consolidation de l'application PAY à la suite de la décision, confirmée le 10 mars 2014, de suspendre le volet système d'information paye (SI Paye) du programme d'opérateur national de paye (ONP) qui a rendu nécessaire un certain nombre d'investissements sur l'application PAY actuelle, pour assurer la sécurisation de la paye des fonctionnaires ;

– le lancement du projet de protocole d'échanges sécurisés (PES) dans sa deuxième version qui est un projet de dématérialisation des pièces comptables des collectivités locales. La dématérialisation de la chaîne comptable et financière du secteur public local constitue un enjeu majeur pour la DGFIP. En effet, le potentiel total de la dématérialisation des pièces comptables et justificatives est évalué par l'administration fiscale à 627 millions de feuilles pour 76 518 organismes publics locaux représentant 170 000 budgets. Ce projet devrait, d'une part, permettre d'intégrer automatiquement les données d'exécution des opérations financières dans les systèmes informatiques des collectivités et d'autre part, offrir un archivage sécurisé des pièces justificatives dématérialisées ;

– enfin, en 2015, sera lancé le projet de *portail de l'agent public*, qui vise à mettre en place un espace interactif, offrant un bouquet de services personnalisés à destination des agents publics. Ouvert aux actifs comme aux retraités, il leur permettra de disposer en permanence des informations prévues dans le cadre de la réforme des droits à retraites, d'accomplir en ligne leurs démarches et de disposer de leurs bulletins de paye ou de pension de façon dématérialisée.

Par ailleurs, dans le cadre de la modernisation de la gestion des pensions des agents de l'État, des chantiers importants sont également en cours et seront poursuivis en 2015.

Le nouveau processus de liquidation, basé sur le compte individuel de retraite sous la responsabilité du service des retraites de l'État (SRE), et l'utilisation du portail gestionnaire PETREL est mis en œuvre depuis début 2013 pour la quasi-totalité des employeurs. En revanche, le transfert de la relation usagers au SRE requiert un temps d'appropriation plus important compte tenu de son impact sur la gestion des ressources humaines. En juin 2014, le transfert est cependant déjà effectif pour sept employeurs. S'agissant des administrations restantes, le transfert interviendra selon le calendrier arrêté par le comité de coordination stratégique du 1<sup>er</sup> juillet 2014, la majorité d'entre elles envisageant favorablement une « bascule » d'ici 2016-2017. Ce nouveau modèle s'inscrit pleinement dans la logique promue par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de janvier 2012 qui voyait dans la concentration de l'expertise et de la relation avec l'utilisateur au niveau du SRE le moyen de finaliser la modernisation de la gestion des retraites.

Néanmoins, le Rapporteur spécial tient à souligner que si ces opérations permettent d'envisager un accroissement des gains de productivité, leur réalisation ne peut s'inscrire que dans une approche interministérielle. En effet, les crédits d'assistance à maîtrise d'œuvre et maîtrise d'ouvrage, liés principalement aux développements informatiques propres au métier retraite de l'unité opérationnelle SRE, demeurent insuffisants pour financer seuls ces enjeux. Cette politique ambitieuse et porteuse d'économie dans l'avenir doit donc être accompagnée et soutenue par l'ensemble des ministères concernés.

## **2. une dématérialisation des procédures en nette progression**

### ***a. les particuliers et la dématérialisation des procédures***

En 2014, le nombre de déclarations déposées en ligne est passé de 13,6 à 15 millions. Désormais, plus de 36 % des foyers fiscaux déclarent en ligne. Ce chiffre est d'autant plus significatif qu'il est obtenu en l'absence de tout cadre législatif contraignant. Il faut donc mettre au crédit des services de l'administration fiscale cette progression. En effet, le portail internet n'a eu de cesse de s'améliorer depuis sa création – souvent à la suite des remarques des usagers – grâce à l'implication des équipes et au volontarisme de la direction générale.

Dans le même ordre d'idée, le service de consultations de la situation fiscale s'est développé dans des proportions très importantes, le nombre de consultations au cours de la dernière campagne de déclaration ayant augmenté de 73 % contre 52 % en 2013. Les efforts consentis pour rendre ce service plus accessible et la refonte ergonomique du portail lui donnant une meilleure visibilité peuvent expliquer cette nette progression.

En 2013, le nombre d'adhésions à un moyen de paiement dématérialisé - comme le prélèvement mensuel, le prélèvement à l'échéance, le paiement direct en ligne - a pour sa part augmenté de 4,8 % pour atteindre 44,7 millions, soit au total un taux d'adhésion de 58,12 %. Une nouvelle fois, la DGFIP enregistre de bons résultats dans ce domaine en l'absence de tout cadre législatif contraignant. C'est donc grâce à une campagne de communication volontariste que la DGFIP parvient à inciter les contribuables à opter pour un moyen de paiement dématérialisé (dépliants promotionnels, affiches, encarts joints aux avis d'acomptes provisionnels d'impôt sur le revenu).

Les tableaux ci-après présentent les résultats concernant les déclarations en ligne et les paiements dématérialisés :

### ÉVOLUTION DES DÉCLARATIONS DÉMATÉRIALISÉES (2011-2014)

Campagne de déclaration 2014 (14 avril au 18 juillet 2014)	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Déclarations en ligne</b>					
Nombre de déclarations déposées	10 531 148	12 153 945	12 821 651	13 664 392	15 028 676
Augmentation en volume		1 622 797	667 706	842 741	1 364 284
Taux d'augmentation par rapport à N-1	7,5 %	15,4 %	5,5 %	6,6 %	10 %
Taux de télédéclarants sur foyers fiscaux (3 <sup>e</sup> émission)	26,3 %	29,3 %	31,5 %	33,8 %	36,3 %
<b>Consultation de la situation fiscale</b>					
Nombre de consultations		3 927 962	3 933 644	5 974 531	10 364 217
Taux d'augmentation par rapport à N-1			0,14 %	51,9 %	73,5 %
<b>Login / Mot de passe</b>					
Nombre de mots de passe				5 715 600	12 622 498
Taux d'augmentation par rapport à N-1					120,8 %

Source : DGFIP

### ÉVOLUTION DES PAIEMENTS DÉMATÉRIALISÉS (2011-2014)

Paiement dématérialisé	2010	2011	2012	2013
Nombre d'adhésions au prélèvement mensuel	28 966 982	30 959 100	30 820 052	31 987 507
rapporté au nombre de contribuables imposés en N-1	40,19 %	40,46 %	41,13 %	41,63 %
Nombre d'adhésions au prélèvement à l'échéance	7 527 756	7 308 224	8 109 014	8 327 288
rapporté au nombre de contribuables imposés en N-1	10,44 %	10,54 %	10,82 %	10,84 %
Nombre de paiements directs en ligne	2 372 148	2 928 483	3 685 059	4 343 359
rapporté au nombre de contribuables imposés en N-1	3,29 %	3,96 %	4,92 %	5,65 %
Nombre d'adhésions à un moyen de paiement dématérialisé	38 866 886	41 195 807	42 614 125	44 658 154
rapporté au nombre de contribuables imposés en N-1	53,93 %	54,96 %	56,86 %	58,12 %

Source : DGFIP

### ***b. Les entreprises et la dématérialisation des procédures***

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), codifiée aux articles 1586 *ter* à 1586 *nonies* du code général des impôts (CGI), est due par toutes les entreprises qui sont redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 euros. Ces entreprises sont soumises à l'obligation de dépôt de la déclaration n° 1330-CVAE en ligne, la télédéclaration étant désormais obligatoire. De même, la déclaration de liquidation et de régularisation (n° 1329-DEF) et le relevé d'acompte (n° 1329-AC) doivent également être obligatoirement souscrits par voie électronique. Le cadre législatif étant contraignant, les dépôts et télépaiements sont logiquement très majoritairement effectués de manière dématérialisée : de 2011 à 2013, 95 % des dépôts de déclarations de valeur ajoutée et des effectifs salariés ont été effectués sous ce format.

Les entreprises ayant l'obligation de recourir aux moyens de paiement dématérialisés (télé-règlement, prélèvement à l'échéance ou prélèvement mensuel) de la cotisation foncière des entreprises et de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (CFE-IFER) au 1<sup>er</sup> octobre 2013 ne reçoivent plus leurs avis d'acompte et d'imposition de CFE-IFER par voie postale.

En 2014 sont concernées les entreprises non soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) dont le chiffre d'affaires hors taxe réalisé au titre de l'exercice précédent excède 80 000 euros et les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires. Afin d'accéder à leurs avis, ces entreprises doivent à présent consulter leur compte fiscal professionnel, préalablement aux échéances de paiement des 15 juin (acompte) et 15 décembre (solde). Le nombre de consultations effectuées par les entreprises pendant la campagne CFE de l'acompte 2014 (19 mai 2014-16 juin 2014) s'est établi à 219 563.

## **C. UN RÉSEAU DENSE QUI DEVRAIT S'ADAPTER DE MANIÈRE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE**

### **1. L'organisation et les moyens du réseau de la DGFIP**

Le réseau de la DGFIP est l'un des plus denses de l'administration de l'État. Elle est historiquement présente sur l'ensemble du territoire sous diverses formes afin de s'adapter aux besoins des différentes catégories d'usagers (particuliers, entreprises, et collectivités territoriales).



Le tableau ci-après présente les différentes structures existantes de la DGFIP en 2014 :

**LES STRUCTURES DU RÉSEAU DE LA DGFIP EN 2014**

<b>STRUCTURE</b>	<b>Nombre de structures</b>
Postes comptables	4 367
Service des impôts des particuliers	542
Service des impôts des entreprises	538
Service des impôts des particuliers et des entreprises	217
Trésorerie mixte	1 617
Trésorerie spécialisée	979
Pôle de recouvrement spécialisé	104
Service de publicité foncière	354
Trésorerie auprès des ambassades	16
Autres services non comptables supra ou infra départementaux	554

Source : DGFIP.

Concernant les dépenses de personnel (titre 2) les enjeux et la réalité du pilotage de la masse salariale et du plafond d'emplois se situent au niveau du programme et le dialogue est exclusivement conduit avec la direction du budget, le contrôle budgétaire ministériel et le secrétariat général. Dans cet ordre d'idée, la DGFIP a donc décidé de recentrer le pilotage du titre 2 et du plafond d'emplois du programme 156. Ainsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'intégralité du titre 2 est portée par 106 unités opérationnelles (UO) locales du BOP central, les BOP locaux ne gérant plus la masse salariale.

En revanche, le total des crédits hors-titre 2 ont été mis à la disposition des BOP locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Rapporté au nombre de BOP locaux prévus pour la gestion 2014, l'enveloppe moyenne allouée à chaque BOP local est de 4,7 millions d'euros (hors dotation du BOP de centrale).

Les structures déconcentrées de la DGFIP présentent une grande diversité de taille. Ainsi, le BOP local de la Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Paris est le BOP le plus important avec une dotation de 29 millions d'euros de CP hors-titre 2. Le plus petit BOP local est celui de la Direction départemental des finances publiques (DDFiP) de Saint-Pierre-et-Miquelon avec 0,18 million de CP hors-titre 2.

**2. La concertation : une méthode adéquate et constructive pour réformer le réseau**

L'adaptation du réseau de la DGFIP est au cœur de son projet stratégique. La Direction générale souhaite, selon ses propres termes : « valoriser ce réseau,

*en renforcer la visibilité, crédibiliser son rôle à l'égard de ses partenaires et améliorer la qualité du service rendu, la DGFIP doit l'adapter aux enjeux essentiels de l'État et des collectivités locales et, pour chacun de ses métiers, se doter de l'organisation la plus apte à répondre aux besoins des différents publics ».*

Ainsi, dans le cadre fixé par le projet stratégique, les responsables territoriaux ont été chargés du soin d'élaborer pour leur département un schéma d'adaptation pluriannuel des structures et du réseau qui s'inscrira notamment dans la poursuite de la politique active de rationalisation des implantations immobilières de l'État, domaine dans lequel des économies substantielles sont encore possibles.

La première étape a consisté en l'élaboration par les responsables territoriaux, à la mi-2014, d'un diagnostic de l'organisation de l'ensemble des services de leur département, qu'il s'agisse des services infradépartementaux comptables et non comptables ou des services de direction. Ce diagnostic s'articule autour des trois grands axes que sont l'accessibilité des services pour les publics, le renforcement de leur expertise et la prise en compte des problématiques de ressources humaines.

Cette première réflexion a dû permettre aux directeurs d'évaluer les forces et faiblesses du réseau et des structures de leur département, d'identifier les besoins d'expertise et de soutien des différents publics, de mesurer l'impact de l'évolution des cartes intercommunale et hospitalière en cours et à venir.

La seconde étape consistera en la confection pour la fin d'année 2014 d'un schéma d'adaptation des structures et du réseau couvrant la période 2016-2019.

Les schémas d'adaptation départementaux devront apporter des réponses adaptées aux situations, besoins et évolutions propres à chaque département. La Direction générale veillera ensuite, au cours de l'année 2015, à la cohérence d'ensemble de ces projets.

En termes d'organisation, chaque direction du réseau DGFIP reçoit une dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée par l'administration centrale pour le financement de ses dépenses de fonctionnement et d'équipement. Cette DGF est composée de trois niveaux dont les modalités de calcul varient selon la maîtrise dont dispose le responsable local sur le fait générateur de la dépense :

– le premier niveau correspond à la dotation de base et comprend des crédits calculés sur une base réelle pour les dépenses relatives aux locaux et sur une base forfaitaire liée au nombre d'agents pour les autres dépenses. Ce premier niveau a représenté 68 % des crédits alloués au titre de la DGF de 2013 ;

– le deuxième niveau – qui a représenté environ 28 % des crédits de la DGF en 2013 – correspond à des dépenses ajustées par l'administration centrale en fonction des consommations constatées (frais d'affranchissement informatique,

frais de déplacement pour formation professionnelle, frais de changement de résidence, frais de poursuite, remises sur ventes de timbres aux débiteurs de tabac, taxes foncières de l'État propriétaire...);

– le troisième niveau – qui a représenté environ 4 % des crédits de la DGF en 2013 – correspond à des crédits exceptionnels attribués en fonction des aléas de gestion par les délégations interrégionales et par l'administration centrale.

Enfin, il est précisé que les directions du réseau DGFIP peuvent également bénéficier de financements complémentaires par l'administration centrale pour couvrir des dépenses spécifiques relevant par exemple de l'action sociale ou pour des projets immobiliers spécifiques.

Comme les années précédentes, conformément à ce souci d'adaptation pragmatique du réseau certaines implantations de petite taille seront fermées en début d'année 2015. Lorsqu'il apparaît que l'implantation d'une structure ne répond plus aux attentes des différents publics, notamment en termes de fréquentation des guichets et de qualité de service, le regroupement de celle-ci sur une unité voisine peut alors 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 élus concernés, les personnels et les organisations syndicales, 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*. Il est essentiel aux yeux du rapporteur qu'à la fracture territoriale ne viennent pas s'ajouter les effets de la fracture numérique. D'où la nécessité d'adapter le réseau, en insistant sur les bénéfices que l'administration fiscale et ses différents publics peuvent retirer de la dématérialisation des procédures, sans pour autant aveuglement dépecer le réseau de la DGFIP.

La concertation apparaît donc comme une méthode adaptée, permettant de concilier les points de vue pour *in fine* contribuer à la réduction des dépenses publiques tout en préservant le service rendu aux contribuables et aux partenaires de l'administration fiscale.

Au total, en 2014, 32 trésoreries devraient être supprimées par fusion avec une autre antenne locale. Pour des raisons comptables, la plupart de ces fermetures prennent effet, pour une année donnée, au 1<sup>er</sup> janvier.

Lors de la fermeture d'une trésorerie, ses activités sont regroupées au sein d'une trésorerie proche. Des permanences peuvent alors être organisées à la demande des élus selon différentes modalités. C'est là une bonne méthode, fruit de la concertation, que le Rapporteur spécial tient à saluer.

Concernant le réseau des services des impôts des particuliers (SIP), qui est uniquement implanté en milieu urbain et qui est en phase finale de constitution :

aucun regroupement de SIP n'a été effectué en 2014. En revanche, quelques regroupements de petits services implantés sur un même site sont envisagés pour 2015.

### **III. RÉSULTATS DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE**

#### **A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE UN ENJEU PRIMORDIAL**

La lutte contre la fraude fiscale étant un des enjeux de premier plan pour la DGFIP de par son impact sur les finances publiques, elle a été placée au cœur de sa nouvelle démarche stratégique.

En 2013, la lutte contre les fraudes les plus graves s'est traduite par près de 16 200 contrôles fiscaux externes comportant une action répressive. Ces opérations, dans lesquelles les pénalités administratives sont appliquées, sanctionnent des manquements caractérisés au-delà de la simple erreur ou omission, et portent sur des sommes significatives. La part en nombre de ces opérations, sur le total, est stable à 31,4 %. Elles ont représenté un montant de 5,81 milliards d'euros de droits et pénalités en 2013 dont 3,41 milliards d'euros de droits et 2,40 milliards d'euros de pénalités.

La commission des infractions fiscales (CIF) a été saisie de près de 1 200 propositions de poursuites correctionnelles en matière de fraude fiscale. Par ailleurs, la DGFIP a déposé 114 plaintes en matière d'escroquerie.

##### ***a. Le dispositif de la flagrance fiscale***

Le dispositif de la flagrance fiscale, créé par la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, renforce la lutte contre les fraudes les plus graves en permettant de constater une infraction fiscale au moment de sa réalisation. Ce dispositif se caractérise, principalement, par le renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de l'administration ainsi que par la prise de mesures conservatoires sans autorisation préalable du juge de l'exécution.

S'agissant d'une procédure exorbitante du droit commun, sa mise en œuvre reste très encadrée et ne peut intervenir que dans le cadre de procédures dites « *entrantes* » limitativement énumérées par la loi. Quatre conditions cumulatives doivent, en outre, être réunies pour envisager le déclenchement de cette procédure : l'exercice d'une activité professionnelle assortie d'une obligation déclarative, la réalisation de certains faits frauduleux précisément définis, la constatation de ces faits sur une période bien déterminée et, enfin, la démonstration, par l'administration, de l'existence de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement des créances.

Le dispositif a déjà été modifié à deux reprises par les lois n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 et n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 afin d'améliorer son efficacité et de rendre sa mise en œuvre plus efficace pour les services. À cet égard, certaines modifications intervenues en 2012 doivent être particulièrement signalées :

– les cas de fraudes pouvant faire l'objet d'une telle procédure ont été élargis ;

– les conditions de sa mise en œuvre ont été assouplies ;

– la période sur laquelle la flagrance peut être constatée a été élargie et prend désormais en compte l'ensemble des périodes pour lesquelles l'obligation déclarative n'est pas échue, c'est-à-dire, non seulement la période en cours mais aussi celle antérieure ayant fait l'objet d'une clôture ;

– les sanctions applicables en cas de mise en œuvre de la présomption de revenus ont été renforcées ;

– enfin, en matière de recouvrement, la procédure peut donner lieu à l'application de sûretés judiciaires et les amendes, au même titre que les impositions, peuvent désormais être garanties par les mesures conservatoires.

Toutefois, les améliorations apportées par les dispositions de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 ont nécessité des commentaires, en 2013, afin d'optimiser leur appropriation par les services de recherche et de contrôle. Dès lors, la DGFIP a indiqué au Rapporteur spécial ne pas être en mesure de procéder, pour l'heure, à l'évaluation de leur impact sur la mise en œuvre de la flagrance fiscale.

Il est important de souligner que le Conseil d'État a récemment eu l'occasion de se prononcer pour la première fois sur l'application de la flagrance fiscale (arrêt CE 17 janvier 2014 *Société Expatrium International Ltd*). Cette décision, qui a été favorable à l'administration, a notamment permis de préciser l'office du juge administratif lorsqu'il est saisi d'une contestation d'une procédure de flagrance fiscale.

Par ailleurs, dans le cadre différent de la lutte contre les trafics illicites en coopération avec les forces de sécurité, la mise en œuvre de la flagrance fiscale a été ouverte en 2009 aux procédures de contrôle reposant sur la taxation des marchandises, biens ou sommes à la disposition des contribuables (article 1649 *quater*-0 B *bis* du code général des impôts). Dans ce contexte particulier, elle a été utilisée 133 fois depuis la mise en place du dispositif, et a donné lieu à la prise de mesures conservatoires pour un montant de 10 millions d'euros.

#### ***b. L'action de la BNRDF***

La Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) apporte une contribution majeure à la lutte contre la fraude fiscale. La CIF a rendu 272 avis favorables à l'engagement de poursuites correctionnelles. Le nombre

annuel d'avis favorables est en hausse constante (79 avis favorables rendus en 2013 contre 60 en 2012 et 42 en 2011), notamment grâce aux élargissements successifs par la loi du champ de mise en œuvre de la procédure judiciaire d'enquête fiscale.

Les affaires poursuivies correspondent à des patrimoines ou des avoirs dissimulés à l'étranger, pour un montant global estimé à près de 2 milliards d'euros. D'après les informations dont dispose la DGFIP, 272 plaintes ont été confiées par l'autorité judiciaire pour enquête en quasi-totalité à la BNRDF.

Les enquêtes judiciaires menées par la « *police fiscale* » permettent de recueillir des informations qui, par l'exercice du droit de communication, sont transmises aux services vérificateurs de la DGFIP afin qu'elles soient « fiscalisées ».

Les premiers rapports d'enquête communiqués à la DGFIP font état dans la plupart des cas de fraudes fiscales d'ampleur, tout autant en termes financiers que de complexité et d'importance des montages mis en place. Ainsi, les investigations de la BNRDF ont permis, *a minima*, de confirmer les soupçons de fraude fiscale mentionnés dans les plaintes. Les typologies de fraude rencontrées ont souvent une dimension patrimoniale : révélation de trusts inconnus de la DGFIP, montage de défiscalisation abusive avec la mise en place de sociétés extraterritoriales interposées, organisation d'insolvabilité, existence de comptes à l'étranger – qu'il s'agisse de paradis fiscaux ou non – et dissimulation de plus-values, de revenus, de donations et/ou de patrimoines conséquents pour plusieurs millions d'euros.

À sa création en 2010, 14 agents de la DGFIP ont été dédiés à cette mission, auxquels s'ajoutaient 9 officiers de police judiciaire. Un renforcement du nombre de ces emplois a été décidé au cours du premier trimestre 2013 : 15 inspecteurs des finances publiques, 1 agent de collaboration ainsi que 2 inspecteurs divisionnaires des finances publiques ont été sélectionnés, et sont d'ores et déjà en poste.

Les effectifs de la BNRDF se portent à présent à 51 agents dont 30 appartenant à la DGFIP.

### ***c. L'action de la DNLF***

La Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF) créée par décret du 18 avril 2008 et placée auprès du ministre du Budget et des comptes publics a pour mission le pilotage de la coordination des administrations et des organismes publics en charge, chacun dans leur domaine, de la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

L'objectif de la DNLF, laquelle ne doit en aucun cas se substituer ou s'ajouter aux services opérationnels de lutte contre la fraude, est de professionnaliser les démarches d'échanges entre organismes, d'assurer l'absence de déperdition d'informations entre entités, de mettre en évidence les mesures à

prendre pour combler les lacunes juridiques ou les failles opérationnelles des dispositifs antifraudes.

Pour exercer ces missions, le plus souvent à caractère transversal, la DNLF, structure resserrée d'impulsion et de coordination, est constituée d'une douzaine de cadres au profil antifraude diversifié. Elle pilote les Comités opérationnels départementaux de lutte contre la fraude (CODAF). Ces missions sont réalisées en partenariat avec les administrations des ministères chargés du Budget, du Travail, de la Sécurité sociale, de la Santé, de la Justice, de l'Intérieur, mais aussi des caisses de Sécurité sociale et de Pôle emploi.

Les actions les plus importantes conduites par la DNLF sont les suivantes :

– la promotion des échanges d'informations entre les partenaires de la lutte contre la fraude au moyen de grands projets informatiques structurants dans le respect des principes de la CNIL. Ainsi, la DNLF a notamment accompagné la mise en place d'un *Répertoire national commun des assurés de la protection sociale* (RNCPS), en cours de finalisation, qui permettra d'identifier, dans un seul et même répertoire, l'ensemble des bénéficiaires des prestations de sécurité sociale, tous régimes confondus. La DNLF a également encouragé la réalisation d'un fichier recensant les mesures d'interdiction de gérer pouvant être prononcées par les juridictions civiles, commerciales et pénales.

– le suivi des instruments juridiques de lutte contre la fraude : au total, 68 mesures ont été prises en quatre ans en lois de finances, ou lois de financement de la sécurité sociale, notamment la procédure de relèvement des pénalités administratives ou la fermeture administrative pour travail illégal.

– l'insertion de dispositifs antifraudes dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des caisses de sécurité sociale, portant notamment sur l'organisation de la lutte contre la fraude, son évaluation, son suivi ou la délimitation de secteurs prioritaires.

– la professionnalisation des agents, grâce notamment au développement de l'expertise en matière de lutte contre la fraude aux finances publiques par des actions de formation transversales ainsi que par une meilleure connaissance des typologies de fraude. Au titre de l'année 2013 : 2 392 participants ont bénéficié d'une formation en matière de lutte contre la fraude.

Le bilan d'action des CODAF est particulièrement significatif pour l'année 2013. Les CODAF ont mené cette année-là un total de 6 719 actions de lutte contre les fraudes aux finances publiques, dont 5 620 opérations coordonnées et 1 099 fraudes détectées grâce à des signalements spécifiques. Ils ont concentré leurs actions principalement sur les fraudes importantes.

Pour l'année 2013, l'impact financier des actions menées dans le cadre des CODAF est globalement estimé à 219,5 millions d'euros soit une progression de l'ordre de 13,7 % par rapport à 2012.

#### ***d. Les nouveaux outils issus de la loi du 6 décembre 2013***

Les mesures adoptées dans la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et en loi de finances pour 2014 rendent, selon la DGFIP, plus efficaces les procédures de contrôle.

L'administration fiscale avance les exemples suivants pour illustrer l'efficacité renforcée des moyens dont elle dispose dans le cadre de la lutte contre la fraude : de nouveaux outils pour lutter contre les fraudes réalisées au moyen de logiciels frauduleux ont été mis en place, la procédure de contrôle inopinée a été améliorée, et le contrôle sur place des entreprises a été rendu plus efficace. Par ailleurs, l'administration fiscale dispose désormais de deux nouveaux droits de communication d'informations pouvant permettre de détecter des fraudes fiscales : le premier auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et le second auprès de l'Autorité des marchés financiers. Enfin, une nouvelle étape a été franchie dans le renforcement du dispositif pénal de répression de la fraude fiscale : ce renforcement se traduit notamment par la création de nouvelles circonstances aggravantes de fraude fiscale assorties d'un durcissement des sanctions pénales alors encourues avec sept années d'emprisonnement, une amende pénale maximale de 2 millions d'euros, ainsi que l'allongement à six ans du délai de prescription en matière de fraude fiscale.

Néanmoins, la mise en place de ces nouveaux outils étant récente, la DGFIP a indiqué au Rapporteur spécial ne pas être en mesure, à ce jour, d'évaluer l'impact de ces nouveaux instruments sur les résultats du contrôle fiscal.

### **B. MOYENS DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

Les trois directions à compétence nationale de la DGFIP spécialisées dans le contrôle fiscal sont les suivantes :

– la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), qui procède au contrôle fiscal des entreprises les plus importantes ;

– la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) chargée de la recherche de la fraude ;

– la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) qui contrôle les personnes physiques dotées d'un patrimoine important ou dont la situation est jugée sensible.

Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la lutte contre la fraude fiscale doit rester une priorité absolue pour le Gouvernement afin de préserver nos finances publiques et pour assurer l'égalité entre tous les citoyens vis-à-vis de l'impôt. Pour ce faire, il est nécessaire que l'administration fiscale dispose des moyens humains et financiers adéquats pour mener à bien cette mission.



**a. Les moyens et les résultats de la DVNI**

Les effectifs de la DVNI sont globalement stables sur la période 2011-2015. Cette direction emploie environ 500 personnes spécialisées dans le contrôle des grandes entreprises.

Le nombre de contrôles ainsi que le montant des droits et des pénalités ont progressé depuis 2011. Les droits des contrôles de la DVNI représentent, en moyenne sur les trois années, près de 45 % des droits nets rappelés en matière de contrôle fiscal externe.

**RÉSULTATS ET MOYENS DE LA DVNI (2011-2014)**

	2011	2012	2013	2014	Variation 2011- 2012	Variation 2012- 2013	Variation 2013- 2014
Effectifs	495	493	491	506	- 0,40 %	- 0,40 %	3,05 %
Nombre de dossiers contrôlés	1 330	1 363	1 371	n.d	2,48 %	0,59 %	n.d
Montant d'impôts rappelés	3 650 452 120 €	3 904 485 291 €	3 988 150 043 €	n.d	6,96 %	2,14 %	n.d
Montant des pénalités	451 026 272 €	693 816 925 €	1 140 881 211 €	n.d	53,83 %	64,44 %	n.d

Source : DGFIP.

n.d : non disponible.

**b. Les moyens et les résultats de la DNVSF**

La DNVSF était initialement une direction spécialisée dans le contrôle fiscal externe des particuliers à forts enjeux. Fin 2010, le Ministre a décidé, sur proposition de la DGFIP, de lui confier le contrôle sur pièces des dossiers à très forts enjeux (DTFE). Cette organisation permet une optimisation des expertises nécessaires à l'examen des problématiques complexes rencontrées, et la mise en œuvre des procédures de contrôle adaptées (contrôle corrélé du bureau des revenus et du patrimoine, vérification de l'entreprise le cas échéant, ou examen de la situation fiscale, le cas échéant).

Les effectifs de la DNVSF ont donc été renforcés à ce titre à hauteur de 19 agents fin 2011.

Les tableaux ci-après présente l'évolution des effets de la DNVSF et les résultats de cette direction :

**EFFECTIFS DE LA DNVSF**

	2011	2012	2013	2014 (y compris STDR au 01/09/2014)	Variation 2011-2012	Variation 2012-2013	Variation 2013-2014
Effectifs de la DNVSF	245	264	264	332	7,76 %	0,00 %	25,76 %

Source : DGFIP.

**RÉSULTATS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE FISCAL EXTERNE**

	2011	2012	2013	Variation 2011-2012	Variation 2012-2013
Nombre de dossiers	685	525	525	- 23,36 %	0,00 %
Montant d'impôts rappelés	214 979 270 €	306 270 033 €	257 167 165 €	42,46 %	-16,03 %
Montant des pénalités	90 979 528 €	174 296 112 €	125 441 891 €	91,58 %	-28,03 %

Source : DGFIP.

**RÉSULTATS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE SUR PIÈCES DES DTFE**

	2011	2012	2013	Variation 2011-2012	Variation 2012-2013
Nombre de dossiers	-	649	879	-	35,4 %
Montant d'impôts rappelés	-	40 449 763 €	61 677 053 €	-	52,5 %
Montant des pénalités	-	6 183 914 €	7 439 380 €	-	20,3 %

Source : DGFIP.

**Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**

Afin de traiter les déclarations rectificatives des contribuables dans les conditions prévues par le Ministre du Budget dans sa circulaire du 21 juin 2013, un service spécialisé dénommé service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), a été créé en août 2013 au sein de la DNVSF. Ce service comprenait initialement 25 agents, soit 20 agents de catégorie A chargés du traitement des déclarations rectificatives, 3 agents de collaboration chargés de la gestion administrative et 2 responsables les encadrant. Les effectifs du STDR ont été augmentés de 50 % en février 2014 afin de tenir compte de l'augmentation significative des dossiers déposés depuis la création de ce service. Depuis, il a été décidé de doubler les effectifs du STDR : au 1<sup>er</sup> septembre 2014, les effectifs ont été portés à 60 agents au total et devraient atteindre une centaine d'agents d'ici début 2015.

(...)

Outre ce traitement centralisé des déclarations rectificatives auprès du STDR, le recouvrement des impositions supplémentaires et pénalités résultant de cette mise en conformité a été centralisé au pôle de recouvrement spécialisé (PRS) de Paris Sud-Ouest. L'accroissement du volume de dossiers traités par le STDR a conduit à augmenter les effectifs de ce PRS d'une dizaine d'agents dans les mêmes délais que pour le renforcement du STDR.

Depuis le dernier rapport d'information en date du 22 juillet 2014 sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances de Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le nombre de dossiers déposés par les contribuables détenant des avoirs à l'étranger non déclarés a continué de progresser de manière importante.

Ainsi, fin septembre 2014, 31 606 contribuables ont manifesté auprès du STDR leur volonté de régulariser leurs avoirs non déclarés détenus à l'étranger. À cette même date, sur ces 31 606 dossiers, 12 800 dossiers sont complets, en comportant les pièces et déclarations rectificatives permettant de les instruire.

Sur ces 12 800 dossiers complets, le STDR avait traité, fin septembre 2014, 2 487 dossiers correspondant à un montant de droits et pénalités de 1 milliard d'euros et 3,6 milliards d'euros d'avoirs.

Fin septembre 2014, le montant total des recettes acquises, y compris les paiements spontanés accompagnant les déclarations rectificatives d'ISF ou de succession ou de donation, s'élève à près de 1,9 milliard d'euros.

### *c. Les moyens et les résultats de la DNEF*

La DNEF emploie près de 400 personnes dédiées à la recherche du renseignement en vue de favoriser la programmation et la réalisation des missions de contrôle fiscal, notamment dans le cadre de la lutte contre les fraudes les plus complexes.

Elle effectue peu de contrôles fiscaux externes, ceux-ci portent sur les secteurs économiques à risques, plus spécifiquement dans le domaine de la TVA intra-communautaire et des carrousels TVA.

Les résultats financiers élevés des années 2011 et 2012 s'expliquent par des affaires exceptionnelles (notamment les carrousels TVA). Le tableau ci-après présente l'évolution des résultats et des moyens de la DNEF depuis 2011 :

#### **RÉSULTATS ET MOYENS DE LA DNEF (2011-2014)**

	2011	2012	2013	2014	Variation 2011-2012	Variation 2012-2013	Variation 2013-2014
Effectifs	411	402	399	406	- 2,19 %	- 0,75 %	1,75%
Nombre de dossiers	103	112	112	n.d	8,74 %	0,00 %	n.d.
Montant d'impôts rappelés	572 833 879 €	989 580 136 €	76 496 394 €	n.d	72,75 %	- 92,27 %	n.d
Montant des pénalités	208 887 472 €	529 616 630 €	48 588 422 €	n.d	153,54 %	- 90,83 %	n.d

Source : DGFIP.

n.d = non disponible.

## C. RÉSULTATS DE L'ACTION DE LA DGFIP EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

### 1. Lutte contre la fraude fiscale des particuliers et des entreprises

À titre liminaire, il est indiqué que le total des droits et pénalités issus du contrôle fiscal en 2013 s'élève à 18 milliards d'euros contre 18,1 milliards d'euros en 2012. Le montant des encaissements a, de son côté, fortement progressé passant de 9,002 milliards en 2012 à 10,067 milliards en 2013.

Les trois tableaux ci-après présentent les résultats des contrôles de la DGFIP de manière plus détaillée en ce qui concerne les particuliers :

#### IMPÔT SUR LE REVENU

(en millions d'euros)

IMPÔT SUR LE REVENU	2011	2012	2013
Nombre d'articles redressés	686 442	658 298	683 080
Montant des droits rappelés	1 200	1 235	1 316
Montant des pénalités (y compris les intérêts de retard)	227	267	286
Montant total des droits et des pénalités (y compris les intérêts de retard)	1 427	1 502	1 602

Source : DGFIP.

#### IMPÔTS PATRIMONIAUX (DROITS D'ENREGISTREMENT ET IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE)

(en millions d'euros)

IMPÔTS PATRIMONIAUX	2011	2012	2013
Nombre de dossiers rectifiés	105 490	103 709	93 168
Montant des droits rappelés	1 637	1 681	1 699
Montant des pénalités (y compris les intérêts de retard)	103	108	162
Montant total des droits et des pénalités (y compris les intérêts de retard)	1 740	1 789	1 861

Source : DGFIP.

#### CONTRÔLE FISCAL EXTERNE RÉSULTAT DES EXAMENS DE SITUATION FISCALE PERSONNELLE (ESFP)

(en millions d'euros)

ESFP	2011	2012	2013
Nombre de dossiers rectifiés	4 033	4 159	4 159
Montant des droits rappelés	557	579	505
Montant des pénalités (y compris les intérêts de retard)	253	303	241
Montant total des droits et des pénalités (y compris les intérêts de retard)	810	882	746

Source : DGFIP.

Les résultats financiers des contrôles fiscaux des entreprises sont présentés dans les trois tableaux ci-après :

**RÉSULTATS FINANCIERS DU CONTRÔLE DES ENTREPRISES**

(en millions d'euros)

Montant des droits rappelés	2011	2012	2013
Montant total	9 162	9 955	9 842
dont :			
Impôt sur les sociétés	3 624	4 082	3 433
Taxe sur la valeur ajoutée	2 763	3 235	2 709
Remboursements de crédits de TVA	1 466	1 345	1 708

Source : DGFIP.

**NOMBRE DE CONTRÔLES DU BUREAU**

	2011	2012	2013
Dossiers d'impôt sur les sociétés	71 487	75 024	78 408
Articles d'impôt sur le revenu	686 442	658 298	683 080
Redevables rectifiés en taxes sur le chiffre d'affaires	63 570	61 143	60 078

Source : DGFIP.

**RÉSULTATS FINANCIERS DES CONTRÔLES DU BUREAU**

Type d'impôt	2011	2012	2013
<b>Total des droits <sup>(1)</sup></b>			
<b>dont :</b>	5 130	5 292	5 821
Impôt sur les sociétés	425	493	451
Impôt sur le revenu	1 199	1 235	1 316
Taxes sur le chiffre d'affaires	444	462	482
Demandes de remboursement de crédits de TVA rejetées	1 210	1 127	1 490
Droits d'enregistrement <sup>(3)</sup>	1 363	1 382	1 339
Impôts divers <sup>(2)</sup>	238	314	384
Impôt de solidarité sur la fortune <sup>(3)</sup>	252	279	358
<b>Pénalités appliquées (tous impôts)</b>	463	532	587

Source : DGFIP.

(1) en millions d'euros.

(2) à partir de 2011, les contributions sociales et les taxes suivantes sont incluses : taxe d'apprentissage, taxe sur les salaires, taxe sur les véhicules de sociétés, participation des employeurs à l'effort de construction, formation professionnelle continue, contribution à l'audiovisuel public, cotisation minimale de taxe professionnelle.

(3) y compris la relance des défaillants.

Seul le montant des droits rappelés peut être isolé. Dans le cadre des contrôles sur place, les outils informatiques de suivi ne permettent pas à la DGFIP de distinguer les pénalités afférentes aux impôts professionnels et celles afférentes aux impôts des particuliers (impôt sur le revenu et impôts patrimoniaux).

En revanche, cette distinction est possible dans le cadre des contrôles sur pièces. Ainsi, le montant des pénalités s'élève à près de 139 millions d'euros contre 156 millions d'euros en 2012.

## 2. Lutte contre la fraude fiscale à la TVA

La loi du 6 décembre 2013 qui vise à un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière prévoit un renforcement des possibilités de contrôle de l'attribution des numéros de TVA intracommunautaires, notamment la possibilité de demander des justifications sur la réalité des activités économiques exercées ou envisagées, pour statuer sur l'attribution ou le maintien de ce numéro d'identification.

Outre ces nouveaux outils législatifs mis à la disposition de la DGFIP, celle-ci a mis en place au début de l'année 2014 un *groupe de travail TVA* dédié exclusivement à la lutte contre les fraudes à la TVA. Trois missions principales ont été assignées à cette cellule particulière :

- mutualiser des informations qu'elle collecte auprès des différents services de contrôle de la DGFIP (réseau interne) mais aussi auprès des autres administrations de l'État (réseau externe) impliquées dans la lutte contre la fraude à la TVA en vue de mettre à jour une cartographie et une typologie actualisées de ces fraudes ;

- déployer des actions communes entre les différents services de l'État concernés ;

- prévenir, le cas échéant, par des campagnes de communication les opérateurs économiques sur certains comportements fiscaux à risque.

Le *groupe de travail TVA* a d'ores et déjà commencé ses travaux par la lutte contre les fraudes à la TVA en matière de vente de véhicules d'occasion à des particuliers, de commerce en ligne et de prestations immatérielles réalisées depuis un pays tiers à l'Union européenne.

Cette cellule TVA fonctionne par le biais de deux réseaux, l'un interne à la DGFIP et l'autre qui lui est externe et rassemble des représentants de tous les services de l'État impliqués directement ou non dans la lutte contre les fraudes à la TVA, à savoir principalement :

- la DGDDI ;
- la cellule anti-blanchiment du ministère de l'Économie et des comptes publics (TRACFIN) ;
- la DNLF ;
- les services du ministère de l'Intérieur ;
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ce fonctionnement exclusif en réseau collaboratif permet en effet de faciliter la mutualisation de l'information entre les membres, d'échanger entre eux dans un cadre sécurisé mais surtout de disposer d'une expertise fiable pour agir vite et de façon coordonnée. À titre d'exemple, le « groupe de travail TVA » a mis en place une procédure d'alerte, qui a permis aux services de gestion de la DGFIP de refuser des remboursements indus de crédits de TVA à des sociétés, animées par des présumés escrocs, à hauteur de 165 000 euros et de porter plainte pour escroquerie contre une dizaine de personnes, dont certaines travaillaient en bande organisée.

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

### I. LES MOYENS D'ACTION DE LA DGDDI AU COURS DE L'EXERCICE 2014

#### A. DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2) EN 2014 : DES TENSIONS PERSISTANTES

La consommation de crédits du titre 2 au 30 juin 2014 s'est établie à 571 millions, dont 397,16 millions hors CAS. S'agissant des perspectives pour le second semestre, la consommation de crédits du titre 2 pour 2014 devrait être de 1 141,5 millions d'euros, dont 795,1 millions d'euros hors CAS, rendant de fait difficilement atteignable l'équilibre sur le budget du titre 2. Un déficit de l'ordre de 5,95 millions d'euros, dont 3,7 millions d'euros hors CAS est ainsi attendu après levée de la réserve obligatoire.

Pour faire face à cette situation difficile et pour marquer sa volonté de rattraper le non-respect des objectifs de réduction d'emploi de 2013, la DGDDI a consenti plusieurs efforts en ajustant le niveau des recrutements et la prévision des départs en retraite. Ainsi en 2014, la DGDDI va connaître une réduction de ses effectifs de l'ordre de 348 ETP contre 314 ETP initialement prévus en LFI. Concernant le nombre de départs à la retraite pour 2014, celui-ci est estimé à 520 ETP. Au premier semestre 2014, 275 départs avaient été enregistrés et 245 sont donc attendus au second semestre.

Malgré ces difficultés sur le titre 2, le Rapporteur spécial tient à signaler que les effectifs des Douanes n'ont eu de cesse de diminuer ces dernières années comme l'atteste le tableau ci-après :

**ÉTAT DES ETP DES DOUANES AU 1ER JUILLET DE CHAQUE ANNÉE (2011-2014)**

2011	2012	évolution 2011-2012		2013	évolution 2012-2013		2014	évolution 2013-2014	
<b>17 026</b>	<b>16 814,5</b>	- 211,5	1,24 %	<b>16 757,5</b>	- 57	0,34 %	<b>16 488,3</b>	- 269,2	1,61 %

Source : DGDDI.

Pour mémoire, en 2013, la DGDDI ne représente que 12,5 % des effectifs de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* dont le PAE total s'élève à 134 397 ETPT, soit seulement 16 775 ETPT des effectifs de la mission. S'il est indispensable que la DGDDI parvienne à juguler rapidement ces tensions sur le titre 2, le Rapporteur spécial tient également à souligner l'efficacité de cette « petite » administration – comparée à la DGFIP qui en 2013 représentait 83,2 % des effectifs de la mission – qui a récolté 68,23 milliards d'euros de recettes fiscales en 2013 dont 740 millions d'euros pour la fiscalité environnementale pour un coût de 45 centimes pour 100 euros collectés <sup>(1)</sup>.

(1) Résultats 2013 de la DGDDI (<http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/datadouane/publication-douane/bilans-resultats/resultats-2013.pdf>)



Pour 2014, le plafond d'emplois du programme 302 est fixé à 16 662 ETPT, dont la répartition par catégorie est précisée dans le tableau ci-après :

**RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DES EFFECTIFS DES DOUANES EN 2014**

Catégorie	ETPT *	Pourcentage
A+	150	0,9 %
A	4 282	25,7 %
B	7 381	44,3 %
C	4 849	29,1 %
<b>Total</b>	<b>16 662</b>	<b>100 %</b>

\* EPTP reconstitué

Source : *Projet annuel de performances.*

La répartition des effectifs de la DGDDI, par service, en 2014 est présentée dans le tableau ci-après. Ces chiffres révèlent que près de 85 % des agents des Douanes sont répartis sur l'ensemble du territoire :

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DES DOUANES PAR SERVICE EN 2014**

Service	ETPT
<b>Administration centrale</b>	606
<b>Services régionaux</b>	14 119
<b>Services à l'étranger</b>	46
<b>Autres</b>	1 891
<b>Total</b>	<b>16 662</b>

Source : *DGDDI.*

Les effectifs affectés en administration centrale comprennent le personnel des services centraux de l'administration des douanes.

Les services régionaux regroupent les agents affectés au sein des directions interrégionales de la douane.

Les services à l'étranger rassemblent les attachés douaniers, les attachés douaniers adjoints, ainsi que les contractuels de droits locaux et les volontaires internationaux.

Enfin la rubrique « *autres* » réunit les services à compétence nationale de la DGDDI, que sont le centre informatique douanier, la direction nationale des recherches et des enquêtes douanières, la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle, la direction nationale des statistiques et du commerce extérieur ainsi que le service national de douane judiciaire.

### Situation des agents des Douanes affectés au service de la taxe poids-lourds

Afin d'assurer le contrôle du prestataire commissionné *Écomouv'* et les missions régaliennes de gestion (recouvrement, traitement du contentieux, recouvrement forcé...) induites dans le cadre de la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds, 130 agents des Douanes avaient été affectés au service de la taxe poids lourds (STPL) depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013.

Ce service, implanté à Metz, a fonctionné de manière particulière suite à la suspension de la mise en œuvre de l'écotaxe, le 29 octobre 2013. Dans l'attente d'une clarification du devenir de la mission, il avait été décidé par la Direction générale de confier au STPL des activités de portée nationale non directement liées à son domaine initial de compétence, étant entendu que le service a continué en parallèle à effectuer les tâches restant à réaliser dans le cadre de sa mission d'origine afin d'être pleinement opérationnel le moment venu.

Compte tenu de la décision du Gouvernement de suspendre définitivement le dispositif, annoncée le 9 octobre 2014, et de sa décision prise à la fin du même mois de résilier le contrat de partenariat conclu avec *Écomouv'*, la DGDDI a engagé une nouvelle réflexion sur l'avenir du service de Metz. Le Rapporteur spécial sera particulièrement vigilant sur le devenir de ces agents qui ont, hélas, œuvré pendant de nombreux mois dans des conditions difficiles et qui doivent aujourd'hui faire face à la plus grande incertitude concernant leur devenir.

Le tableau ci-après indique la répartition des effectifs du programme 302 par actions, ce qui permet d'apprécier quelles sont les missions de la DGDDI les mieux dotées. En l'occurrence, l'action *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière* (n° 1) mobilise 42 % des agents de la DGDDI quand la *fiscalité douanière énergétique et environnementale* (n° 5) mobilise 12 % de ses effectifs :

#### RÉPARTITION PAR ACTION DES AGENTS DES DOUANES EN 2014

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		ETPT	Pourcentage
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	7 070	42 %
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 416	9 %
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement.	3 175	19 %
05	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 950	12 %
06	Soutien des services opérationnels	3 051	18 %
<b>Total</b>		16 662	100 %

Source : projet annuel de performance 2014.

Dans un souci de maîtrise de ses dépenses de personnel la DGDDI devrait continuer à œuvrer pour obtenir un meilleur remboursement des mises à disposition (MAD) de ses agents qu'elle consent au profit d'autres administrations ou organismes nationaux et internationaux. Les progrès dans ce domaine sont réels depuis plusieurs années, comme l'atteste le tableau ci-après. Néanmoins des améliorations sont encore possibles, qui pourraient *in fine* permettre à la DGDDI de réaliser de substantielles économies tout en continuant de promouvoir ces collaborations particulièrement enrichissantes pour les services des Douanes.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des mises à disposition des agents des douanes depuis 2011.

**VARIATION DES MAD RELEVANT DU PROGRAMME 302 DEPUIS 2011**

	2011	2012	2013	2014
total (ETP)	71,1	72,9	76,1	75,9
dont remboursés (ETP)	13,1	13,9	17,1	23,4
Variation en ETP depuis 2011				
total MAD	2011	2012	2013	2014
		+ 1,8	+5	+ 4,8
dont : MAD remboursées		+ 0,8	+4	+ 10,3
Variation en % depuis 2011				
total MAD	2011	2012	2013	2014
		+ 2,53 %	+ 7,03 %	+ 8,01 %
Part des MAD remboursées sur total MAD	18,4 %	19,06 %	22,47 %	30,83 %

Source : DGDDI.

Le tableau ci-après retrace la ventilation et les modalités des mises à disposition des agents des Douanes au 1<sup>er</sup> septembre 2014 :

**DESTINATION DES AGENTS RELEVANT DU PROGRAMME 302 MIS À DISPOSITION SORTANTS PAR CATÉGORIE AU 1ER SEPTEMBRE 2014 ET MODALITÉS DE MISE À DISPOSITION**

Destination des agents		Tit. Cat. A+	Tit. Cat. A	Tit. Cat. B	Tit. Cat C	Total	Non Remboursés	Remboursés
**Autres directions/ministères **								
	AMBASSADES DE FRANCE (Attachés douaniers, attachés douaniers adjoints)	9	10		1	20	20	
	MINISTÈRE DE LA JUSTICE		4			4	2	2
	MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES		2			2	2	
	PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE		4			4		4
	MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES ET LES CONDUITES ADDICTIVES (MILDECA)		1			1		1
	OFFICE CENTRAL RÉPRESSION TRAFIC ILLÉGAL STUPÉFIANTS (OCRTIS)		2			2	2	
	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 (ONDRP)		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	
	DGFIP			1		1	1	
	CHORUS (centre de services partagés interministériel de Polynésie)				1	1	1	
	PRÉFECTURE DE MELUN		1			1		1
	SGAE		1			1	1	
	<b>*TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>34</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>48</b>	<b>40</b>	<b>8</b>
** Autres organismes **								
	COMMISSION EUROPÉENNE		3			3	3	
	COMMISSION DES TITRES RESTAURANTS				1	1	1	

Destination des agents		Tit. Cat. A+	Tit. Cat. A	Tit. Cat. B	Tit. Cat C	Total	Non Remboursés	Remboursés
	Fédération française de ski (école de Prémanon)				1	1	1	
	INTERPOL		1			1	1	
	EUROPOL		1			1	1	
	AGRENAD		1	2,6	2,4	6		6
	ASND (association sportive nationale des douanes)		0,3			0,3		0,3
	ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES	1	2			3	3	
	DÉFENSEUR DES DROITS		1			1	0,5	0,5
	ADETEF		1			1	1	
	ODOD (Œuvre des Orphelins des douanes)		1	2		3		3
	MGEFI (Mutuelle générale de l'économie, des finances et de l'industrie)		1			1		1
	MUTUELLE DES DOUANES ATLAS		2,2	0,4	2	4,6		4,6
	MAOC Lisbonne		1			1	1	
	<b>*TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>15,5</b>	<b>5</b>	<b>6,4</b>	<b>27,9</b>	<b>12,5</b>	<b>15,4</b>
	<b>**TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>10</b>	<b>49,5</b>	<b>7</b>	<b>9,4</b>	<b>75,9</b>	<b>52,5</b>	<b>23,4</b>

Source : DGDDI.

## **B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 EN 2014 : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN REcul PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT**

Le montant total des crédits ouverts en LFI 2014 pour le programme 302 s'élève à 1 646,12 millions d'euros en AE et 1 610,87 millions d'euros en CP, y compris fonds de concours et attributions de produits.

Le montant des crédits hors titre 2 ouverts en LFI 2014 pour le programme 302 s'élève à 495,01 millions d'euros en AE et 459,75 millions d'euros en CP, dont 20,4 millions d'euros d'AE et 2,3 millions d'euros de CP fléchés pour la mise en place du projet interministériel de plateforme visant à récupérer et analyser les données « passagers » des compagnies aériennes (*Passenger name record* ou PNR), projet géré par la DGDDI et qui concerne quatre ministères partenaires (Défense, Intérieur et Transports).

Aux ressources LFI s'ajoutent des financements complémentaires (fonds de concours et attributions de produits) évalués à 15,56 millions d'euros en AE et en CP pour l'année 2014.

Les prévisions de dépenses réactualisées, communiquées le 19 septembre 2014 au contrôleur budgétaire et comptable ministériel s'élèvent à 510,02 millions d'euros en AE et 478,51 millions d'euros en CP.

Les tableaux ci-après détaillent la répartition prévisionnelle des crédits 2014 du programme 302 par action et par titre ainsi que la consommation constatée au 31 juillet 2014.

**DÉPENSES 2014 DU PROGRAMME 302 PAR TITRE ET PAR ACTION EN AE**

AE		Titre 3			Titre 5			Titre 6			Total			FDC et ADP		
		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014	
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	34 079 474	11 773 654	35%	6 900 000	745 175	11%				40 979 474	12 518 829	31%			
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	23 068 868	20 006 062	87%	63 849 144	18 981 953	30%				86 918 012	38 988 016	45%	11 841 036	10 692 773	90%
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	20 083 099	374 849	2%	2 300 000	82	0%				22 383 099	374 930	2%	3 078 000	1 555 322	51%
05	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	9 647 703	624 654	6%	1 360 000	29 592	2%	257 725 014	193 953 139	75%	268 732 717	194 607 385	72%			
07	Soutien des services opérationnels	65 205 556	89 914 705	138%	9 690 000	14 033 384	145%	1 100 000	510 123	46%	75 995 556	104 458 212	137%	640 000	254 875	40%
		<b>152 084 700</b>	<b>122 693 924</b>	<b>81%</b>	<b>84 099 144</b>	<b>33 790 186</b>	<b>40%</b>	<b>258 825 014</b>	<b>194 463 262</b>	<b>75%</b>	<b>495 008 858</b>	<b>350 947 372</b>	<b>71%</b>	<b>15 559 036</b>	<b>12 502 970</b>	<b>80%</b>

**DÉPENSES 2014 DU PROGRAMME 302 PAR TITRE ET PAR ACTION EN CP**

CP		Titre 3			Titre 5				Titre 6				Total			FDC et ADP		
		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014	LFI 2014		31/07/2014	LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014		LFI 2014	31/07/2014	
01	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	34 079 474	7 678 268	23 %	5 700 000	1 359 750	24 %			58			39 779 474	9 038 076	23 %			
03	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	23 068 868	12 366 325	54 %	41 360 000	14 568 183	35 %						64 428 868	26 934 509	42 %	11 841 036	10 692 773	90 %
04	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	20 083 099	385 230	2 %	2 660 000	151	0 %						22 743 099	385 381	2 %	3 078 000	1 555 322	51 %
05	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	9 647 703	455 922	5 %	1 200 000	50 974	4 %	257 725 014	193 953 139	75 %			268 572 717	168 310 906	63 %			
07	Soutien des services opérationnels	54 005 856	65 904 607	122 %	9 120 000	2 968 160	33 %	1 100 000	510 123	46 %			64 225 856	69 337 909	108 %	640 000	254 875	40 %
		<b>140 885 000</b>	<b>86 790 353</b>	<b>62%</b>	<b>60 040 000</b>	<b>18 947 217</b>	<b>32%</b>	<b>258 825 014</b>	<b>194 463 262</b>	<b>75%</b>			<b>459 750 014</b>	<b>274 006 780</b>	<b>60 %</b>	<b>15 559 036</b>	<b>12 502 970</b>	<b>80%</b>

Source : DGDDI



Les prévisions de dépenses d'investissement (titre 5) de la Douane inscrites dans la LFI 2014 s'élevaient à 89,91 millions d'euros d'AE et 65,89 millions d'euros de CP, y compris fonds de concours européens et attributions de produits.

Ces crédits ont été utilisés pour :

- l'achat de véhicules et matériel de surveillance pour 4,15 millions d'euros d'AE et 4,45 millions d'euros de CP ;
- des investissements informatiques pour 8,5 millions d'euros d'AE et 8,54 millions d'euros de CP ;
- une participation de la DGDDI au projet PNR dont elle assure le pilotage pour 20,4 millions d'euros d'AE et 2,3 millions d'euros de CP ;
- des investissements au profit du parc aérien pour 37,26 millions d'euros d'AE et 29,31 millions d'euros de CP ;
- des investissements au profit du parc naval pour 12 millions d'euros d'AE et 15,56 millions d'euros de CP ;
- des investissements immobiliers pour 7,6 millions d'euros d'AE et 5,73 millions d'euros de CP.

L'évolution des crédits d'investissement pour le premier semestre 2014 montre une consommation inférieure en AE par rapport à l'année précédente – 23,59 millions d'euros d'AE contre 30,32 millions d'euros au 1<sup>er</sup> semestre 2013. En CP en revanche le rythme de consommation reste sensiblement identique – 14,37 millions d'euros de CP contre 14,38 millions d'euros au 1<sup>er</sup> semestre 2013.

Le tableau ci-après retrace l'utilisation des crédits du titre 5 de la DGDDI au premier semestre 2014 :

Consommation du Titre 5 sur le 1 <sup>er</sup> semestre 2014				
	AE	CP		
	Consommation 1 <sup>er</sup> semestre	LFI	Consommation 1 <sup>er</sup> semestre	Consommation 2014/2013
1. Parc Automobile	0,48	2,25	0,25	– 94,5 %
2. Informatique, bureautique, télématique et télécommunication	9,28	8,5	2,39	– 71 %
3. Parc Aéro Naval	12,28	40,26	10,64	– 55%
4. Détection et Armement	0,61	1	0,46	– 7%
5. Immobilier	0,93	5,73	0,62	– 72%
6. PNR (Passenger Name Record)		2,3	1,88	
Total :	23,59	60,04	14,37	– 63 %

Source : DGDDI.

Au regard de l'exécution du premier semestre 2014, les prévisions de dépenses d'investissement réactualisées, qui ont été communiquées le 19 septembre 2014 au contrôleur budgétaire et comptable ministériel s'élèvent à 70,43 millions d'euros d'AE (contre 89,91 millions d'euros prévus) et 54,77 millions d'euros de CP (contre 65,89 millions d'euros prévus).

## II. MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS : PERSPECTIVES POUR 2015

### A. DÉPENSES DE PERSONNEL POUR 2015 : POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

La DGDDI comptait 16 488,3 ETPT au 1<sup>er</sup> juillet 2014 – la cible étant de 16 662 ETPT pour l'exercice en question – et devrait en compter 16 396 en 2015. Ce chiffre représente 12,4 % des effectifs de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Depuis 2011, 1 124 ETP ont été supprimés au sein de ce programme, représentant une moyenne de - 284 ETP par an sur la période. Pour l'année 2015, le schéma d'emplois prévu est de - 250 ETP. Néanmoins un allègement du rythme des réductions d'effectifs devrait être engagé à partir de 2015 pour accompagner la mise en œuvre du projet stratégique de la DGDDI.

Le tableau ci-après retrace depuis 2011 et jusqu'aux prévisions pour 2015 les dotations en AE et en CP de la DGDDI au titre des dépenses de personnel :

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE 2 EN EUROS DEPUIS 2011

Titres		Exécution 2011	Exécution 2012	Évolution 2011-2012	Exécution 2013	Évolution 2012-2013	LFI 2014	Évolution 2013-2014	PAP 2015	Évolution 2014-2015
T2	Dépenses de personnel	1 106 771 621	1 118 491 625	1,06 %	1 134 521 016	1,43 %	1 135 557 767	0,14 %	1 131 668 032	-0,39 %

Source : DGDDI.

Le tableau ci-après indique la répartition du plafond d'autorisations d'emplois pour la DGDDI pour 2015 et sa ventilation par action :

#### RÉPARTITION DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS PAR ACTION POUR 2015

<b>Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>16 396</b>
<b>Programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges internationaux</b>	
<b>01.</b> Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	6 924
<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	3 129
<b>05.</b> Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 921
<b>06.</b> Soutien des services opérationnels	3 006

Source : PAP 2015.

Le tableau ci-après retrace les réductions d'effectifs au sein du programme 302 de 2011 à 2015 :

Schéma d'emplois exprimé en ETP	2011	2012	2013	2014	2015
302 Facilitation et sécurisation des échanges	- 379	- 288	- 109	- 348	- 250

Source : rapports annuels de performance (RAP) pour 2011, 2012 et 2013, document prévisionnel du compte rendu de gestion (CRG) pour 2014 et projet annuel de performance (PAP) pour 2015.

L'effort demandé à la DGDDI concernant la réduction de ses effectifs est réparti entre différentes catégories de mesures :

– les suppressions d'emplois portées par la branche « *surveillance* » sont réparties entre BOP en fonction de l'efficacité de leurs brigades terrestres en matière de lutte contre la fraude ;

– les suppressions d'emplois portées par la branche « *opérations commerciales* » et « *administration générale* », sont fonction de l'efficacité fiscale des services de gestion et d'une contribution proportionnelle aux effectifs pour les BOP métropolitains. Plusieurs mesures inscrites au projet stratégique de la Douane devraient commencer à produire des effets dès 2015 (dématérialisation de certaines procédures, centralisation de la gestion de certaines fiscalités...) ;

– enfin, les circonscriptions d'Outre-mer et les services à compétence nationale contribuent sous la forme de réductions forfaitaires, proportionnelles à celle observée au niveau national.

Par ailleurs, un suivi renforcé du contrôle des remboursements des personnels des douanes mis à disposition auprès d'autres administrations devrait permettre à la DGDDI de faire de substantielles économies.

## **B. DÉPENSES HORS-TITRE 2 POUR 2015**

Les deux tableaux ci-après présentent la ventilation des crédits de la DGDDI, en AE puis en CP, hors dépenses de personnel (HT2) pour la période 2011-2015 :

**VENTILATION PAR TITRES DES AE (HT2) DE LA DGDDI (2011-2015)**

Titres		Exécution 2011	Exécution 2012	évolution 2011-2012	Exécution 2013	évolution 2012-2013	LFI 2014	évolution 2013-2014	PAP 2015	évolution 2014-2015
T3	Dépenses de fonctionnement	167 612 070	174 274 632	+ 3,97 %	168 205 038	-3,48%	152 084 700	- 9,58 %	163 173 616	+ 7,29 %
T5	Dépenses d'investissement	24 252 669	28 994 774	+ 19,55 %	50 903 707	75,56%	84 099 144	- 65,21 %	40 036 249	- 52,39 %
T6	Dépenses d'intervention	298 742 433	272 723 849	- 8,71 %	253 262 216	-7,14%	258 825 014	- 2,20 %	239 680 000	- 7,91 %

**VENTILATION PAR TITRES DES CP (HT2) DE LA DGDDI (2011-2015)**

Titres		Exécution 2011	Exécution 2012	évolution 2011-2012	Exécution 2013	évolution 2012-2013	LFI 2014	évolution 2013-2014	PAP 2015	évolution 2014-2015
T3	Dépenses de fonctionnement	167 521 902	162 764 593	- 2,84 %	170 586 818	+ 4,81 %	140 885 000	- 17,41 %	163 925 328	+ 16,35 %
T5	Dépenses d'investissement	25 513 274	32 898 414	28,95 %	38 649 134	+ 17,48 %	60 040 000	55,35 %	51 968 528	- 13,44 %
T6	Dépenses d'intervention	299 749 754	271 883 645	- 9,30 %	253 786 961	- 6,66 %	258 825 014	2,56 %	239 680 000	- 7,91 %

### **1. Une hausse des crédits dédiés aux dépenses de fonctionnement fruit d'un ajustement avec la réalité des besoins opérationnels de la DGDDI**

La hausse du titre 3 (dépenses de fonctionnement) en dans le PLF 2015 par rapport à la LFI 2014 s'explique par un effort d'ajustement des crédits ouverts en LFI à la réalité des besoins et de la consommation. Depuis plusieurs années, en effet, les dépenses de fonctionnement du programme 302 étaient sous dotées par rapport à la réalité des besoins. Le Rapporteur spécial tient à rappeler ici que pour la DGDDI, le titre 3 recouvre en majorité des crédits de fonctionnement opérationnel, c'est-à-dire des dépenses permettant aux services des Douanes de mener concrètement leurs missions sur le terrain (la surveillance terrestre, les fonctions garde-côte, les heures de vol, la maintenance des moyens aéroterrestres et maritimes...), des besoins opérationnels qui sont bien supérieurs au volume des crédits de fonctionnement courant de l'administration.

Cette hausse des crédits du titre 3 est donc un signe de bonne gestion de la part de la Direction générale. En effet, les années précédentes, cette sous-dotation en LFI devait être systématiquement compensée en gestion par le titre 6 (dépenses d'intervention) et de manière plus inquiétante par le titre 5 (dépenses d'investissement). Cet ajustement dans le PAP 2015 permet donc une meilleure information sur la réalité des besoins de la DGDDI et devrait pouvoir éviter des ponctionnements sur d'autres titres en cours de gestion. Par ailleurs, la DGDDI a rappelé au Rapporteur spécial que la budgétisation pour 2015 des crédits du titre 3 avait été faite en appliquant, sur le fonctionnement courant les normes de baisse de la lettre de cadrage du Premier ministre par rapport à la prévision d'exécution 2014, qui était elle-même en baisse par rapport au budget 2013 exécuté.

### **2. Une baisse importante des crédits du titre 5 résultat d'une combinaison de trois facteurs**

Dans le PAP 2015, il est constaté une baisse des crédits dédiés aux dépenses d'investissement (titre 5) par rapport à la LFI 2014 – réduction de 52,39 % pour les AE et réduction de 13,44 % pour les CP. Trois facteurs peuvent expliquer cette réduction :

– La mise en œuvre du projet PNR (*Passenger name record*) : les caractéristiques du plan de financement de ce projet interministériel peuvent expliquer en partie la diminution des demandes de financement de la DGDDI. En effet, les Douanes sont chargées de la gestion financière de ce projet pour le compte des administrations partenaires (Défense, Intérieur, Transports). À ce titre, la DGDDI a bénéficié en PLF 2014 d'un abondement de 20,4 millions d'euros d'AE pour la totalité du projet dont les paiements devront s'échelonner jusqu'à la fin de l'année 2014.

Or, dans le PLF 2015, il n'est demandé aucun abondement en AE complémentaire pour le projet PNR puisque la totalité des besoins a été couverte par les AE 2014. Ceci explique donc la moitié de la diminution des AE constatée en PLF 2015, soit 20,4 millions d'euros.

La question est différente en ce qui concerne les CP, pour lesquels la DGDDI a obtenu 2,3 millions d'euros en LFI 2014 et demande 1,24 million d'euros en PLF 2015. Les besoins de financement complémentaires en CP seront couverts par des transferts de crédits des ministères partenaires (Défense, Intérieur, Transports) et des crédits européens.

– Le montant des restes à payer sur engagements antérieurs : l'année 2015 marque la fin d'un cycle d'investissement important lié au renouvellement de la flotte d'avions de la DGDDI, dont le solde d'un septième avion qui doit être payé l'année prochaine à hauteur de 6 millions d'euros de CP. L'année 2015 correspond également à la dernière année de paiement du troisième patrouilleur (Méditerranée) pour un montant de 3,9 millions d'euros de CP. Par ailleurs, en 2015, 5,2 millions d'euros correspondant au solde de deux vedettes de surveillance rapprochées devront également être payés. Ainsi le montant des nouveaux investissements pouvant être lancés en 2015 est mécaniquement limité par le niveau élevé des restes à payer relatifs à des opérations engagées antérieurement.

– L'amélioration du niveau prévisionnel des financements hors LFI par rattachement de fonds de concours et attributions de produits est le troisième élément permettant d'expliquer la diminution des crédits d'investissement de la DGDDI dans le PAP 2015. En effet, le niveau prévisionnel des fonds de concours (fonds européen frontières extérieures ou FFE) et des attributions de produits (produits de cessions d'avions) devraient permettre in fine de financer des dépenses d'investissement plus élevé qu'en LFI 2014 – 10,16 millions d'euros en AE et CP en PLF 2015 contre 5,81 millions d'euros en AE et CP en LFI 2014.

### **3. Vers une relative stabilisation des dépenses d'intervention de la DGDDI**

En 2013, les dépenses d'intervention payées par le programme 302 s'élevaient à 253,3 millions d'euros en AE et en CP dont :

– 237,73 millions d'euros de subventions destinées à la filière tabacs ;

– 13,99 millions d'euros de secours financiers ;

– 1,58 million d'euros de subventions à l'Organisation mondiale des douanes (0,58 million d'euros) et l'établissement public administratif « Masse des Douanes » (1 million d'euros) qui assure le logement social des agents des Douanes.

Pour l'année 2014, les perspectives de dépenses qui figuraient dans le PAP étaient les suivantes :

– 246,6 millions d'euros de subventions destinées à la filière tabacs (dont 157,02 millions d'euros payés au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2014) ;

– 12,58 millions d'euros de secours financiers (dont 6,27 millions d'euros payés au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2014) ;

– 1,1 million d'euros de subventions à l'Organisation mondiale des douanes (0,6 million d'euros) et l'établissement public administratif « Masse des Douanes » (0,5 million d'euros) ; ces deux versements devant intervenir au cours du second semestre 2014.

En 2015, les prévisions de dépenses sont les suivantes :

– 224,8 millions d'euros de subventions destinées à la filière tabacs ;

– 13,7 millions d'euros de secours financiers ;

– 1,1 million d'euros de subventions à l'Organisation mondiale des douanes (0,6 million d'euros) et l'établissement public administratif « Masse des Douanes » (0,5 million d'euros).

Le tableau ci-après détaille l'évolution des dépenses d'intervention de la DGDDI pour la période 2011-2015 :

TABLEAU DES ÉVOLUTIONS DE DÉPENSES D'INTERVENTION (2011-2015)

(en millions d'euros)

Dépenses d'intervention									
En CP	RAP 2011	RAP 2012	Évolution 2011-2012	RAP 2013	Évolution 2012-2013	PAP 2014	Évolution 2013-2014	PAP 2015	Évolution 2014-2015
<b>TABACS</b>									
Remise compensatoire	31,79	27,2	-14,44 %	20,66	-24,04 %	22	6,49 %	16	-27,27 %
Remise additionnelle	81,79	55,66	-31,95 %	37,61	-32,43 %	32,1	-14,65 %	13	-59,50 %
Prime de service public de proximité				7,63		13	70,38%	14,18	9,08 %
Indemnité de fin d'activité	3,86	5,04	30,57 %	4,02	-20,24 %	5	24,38 %	6,7	34,00 %
<i>s/t contrat d'avenir</i>	117,44	87,9	-25,15 %	69,92	-20,46 %	72,1	3,12 %	49,88	-30,82 %
Subvention sécurité	9,85	11,5	16,75 %	14,46	25,74 %	15	3,73 %	15	0,00 %
RAVGDT*	83,78	85,71	2,30 %	85,36	-0,41 %	89	4,26 %	89	0,00 %
Complément de remise	71,1	70,39	-1,00 %	67,99	-3,41 %	70,5	3,69 %	71	0,71 %
<i>s/t aides hors contrat</i>	164,73	167,6	1,74 %	167,81	0,13 %	174,5	3,99 %	175	0,29 %
<b>Total subventions</b>	282,17	255,5	-9,45 %	237,73	-6,95 %	246,6	3,73 %	224,88	-8,81 %
<b>Secours financiers</b>									
	15,81	14,72	-6,89 %	13,99	-4,96 %	12,58	-10,08%	13,7	8,90 %
<b>Subventions aux organismes internationaux</b>									
	0,67	0,66	-1,49 %	0,58	-12,12 %	0,6	3,45%	0,6	0,00 %
<b>EPA Masse</b>									
	1,1	1	-9,09 %	1	0,00 %	0,5	-50,00%	0,5	0,00 %
<b>Total crédits d'intervention</b>	299,75	271,88	-9,30 %	253,3	-6,83 %	260,28	2,76 %	239,68	-7,91 %

Source : DGDDI.

\*RAVGDT : régime d'allocation viagère des débitants de tabacs



Le troisième contrat d'avenir signé entre l'État et les représentants des buralistes le 23 septembre 2011 s'est traduit par un maintien et un aménagement des dispositifs de soutien aux buralistes les plus en difficulté, sur la période 2012-2016.

Concernant les dépenses intégrées dans le contrat d'avenir (2012-2016) la remise compensatoire et la remise additionnelle sont dégressives (27,2 millions d'euros et 55,66 millions d'euros respectivement dépensés en 2012, contre 16 et 13 millions d'euros respectivement prévus dans le PLF 2015). Les dépenses de prime de service public de proximité (PSPP) et d'indemnité forfaitaire d'activité (IFA) devraient en revanche rester dynamiques, respectivement prévues à hauteur de 14,18 millions d'euros et 6,7 millions d'euros dans le PLF 2015.

Le coût total des aides liées au contrat d'avenir a été de 87,9 millions d'euros en 2012 et de 69,92 millions d'euros en 2013. Les prévisions s'élèvent à 72,1 millions d'euros en 2014 et 49,88 millions d'euros en PLF 2015.

Concernant les dépenses hors-contrat d'avenir, le dispositif d'aide à la sécurisation des débits de tabacs a atteint son régime de croisière. Ainsi 15 millions d'euros sont prévus dans le PLF 2015. Les prévisions de dépenses relatives à la participation de l'État au régime d'allocation viagère des débitants de tabacs (RAVGDT), et le complément de remise, respectivement prévus à hauteur de 89 millions d'euros et 71 millions d'euros dans le PLF 2015, sont également stables.

(en millions d'euros)

	RAP 2011	RAP 2012	RAP 2013	PAP 2014	PAP 2015
RC	31,79	27,2	20,66	22	16
RA	81,79	55,66	37,61	32,1	13
PPSP	-	-	7,63	13	14,18
IFA	3,86	5,04	4,02	5	6,7
<i>s/t contrat d'avenir</i>	<i>117,44</i>	<i>87,9</i>	<i>69,92</i>	<i>72,1</i>	<i>49,88</i>
Sécurité	9,85	11,5	14,46	15	15
RAVGDT	83,78	85,71	85,36	89	89
Complément de remise	71,1	70,39	67,99	70,5	71
<i>s/t aides hors contrat</i>	<i>164,73</i>	<i>167,6</i>	<i>167,81</i>	<i>174,5</i>	<i>175</i>
<b>Total subventions</b>	<b>282,17</b>	<b>255,5</b>	<b>237,73</b>	<b>246,6</b>	<b>224,88</b>

Source : DGDDI.

Le budget des Douanes étant de plus en plus contraint et son spectre de missions restant néanmoins large comme en atteste le nouveau projet stratégique, le Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de faire peser sur la DGDDI ces dépenses d'intervention, qui lui reviennent pour des raisons essentiellement historiques. Sans remettre en cause la pertinence de ces mesures de soutien, il serait potentiellement judicieux d'envisager pour l'avenir de faire peser cette charge sur un autre programme, les services des Douanes ayant grandement besoin de disposer de l'ensemble de leurs moyens pour pouvoir continuer d'assurer leurs missions régaliennes, à savoir : la lutte contre la fraude, la protection du territoire et des citoyens et le recouvrement de certaines recettes fiscales.

## **C. REPENSER LA DGDDI POUR LUI PERMETTRE DE RESTER PLEINEMENT EFFICACE**

### **1. Dématérialiser pour gagner en efficacité et en productivité**

Dans son dernier rapport annuel, rendu public le 11 février 2014, la Cour des Comptes estime que la Douane française a pris un retard significatif en matière d'informatisation des procédures fiscales, à l'exception des dématérialisations en matière de fiscalité pétrolière (ISOPE) et de circulation des produits soumis à accises dans les échanges intra-communautaires (GAMM@). Elle souligne en particulier le retard pris dans le secteur des vins et alcools. En effet, les déclarations récapitulatives mensuelles sont toujours, à ce jour, envoyées sous format papier par les viticulteurs avec, par la suite, une saisie manuelle des informations réceptionnées par les agents des douanes dans une application dédiée. Cette procédure obsolète mériterait d'être modernisée afin de faciliter la tâche des viticulteurs déclarants et assurer une meilleure efficacité dans le traitement des données.

Par ailleurs, la Cour des comptes estime également que les processus liés à la taxe spéciale sur les véhicules routiers pourraient être plus fortement informatisés en croisant les données du fichier des bénéficiaires de la détaxe de TICPE et du fichier d'immatriculation des véhicules.

Concernant le droit annuel de francisation et de navigation, qui fait bien l'objet d'un téléservice dédié (application DANI), la Cour des Comptes note que les propriétaires de navires de plaisance doivent entreprendre deux démarches distinctes auprès de la Douane d'une part et des Affaires maritimes d'autre part. Cette procédure lourde pourrait être rationalisée afin de permettre à tous de gagner en simplicité et en efficacité. Ainsi devrait être lancé prochainement le portail unique maritime, plateforme qui lui permettra aux usagers de télé-déclarer en une seule fois tous les éléments relatifs à leur navire pour les besoins de la Douane et des Affaires maritimes.

Le Rapporteur spécial se félicite que la modernisation de la gestion de la fiscalité douanière soit un des axes structurant du projet stratégique « Douane 2018 ». C'est un domaine dans lequel la DGDDI pourra évidemment dégager des gains de productivité substantiels et lui permettra de redéployer plus pertinemment ses agents tout en facilitant les démarches des contribuables.

Ainsi, dans la droite ligne des recommandations de la Cour des comptes la DGDDI compte mettre en œuvre rapidement la dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles qui devrait être effective en 2015 avec le déploiement du projet de contributions indirectes en ligne (CIEL). Cet investissement devrait permettre la résorption d'une charge de saisie d'environ 1 million de déclarations et donc la baisse du coût d'intervention de la Douane. La première version de la télé-procédure sera normalement déployée dès l'année 2015.

Par ailleurs, dans le domaine du commerce international, le télé-service SOPRANO, lancée en janvier 2013 et accessible via le portail PRODOUANE, qui permet la gestion des diverses autorisations douanières pouvant être délivrées aux opérateurs économiques va s'enrichir à la fin de l'année 2014 puisque l'application intégrera les procédures de certification des opérateurs économiques agréés (OEA), les demandes de renseignement tarifaire contraignant, d'octroi des régimes économiques et d'intervention de la Douane pour la protection des droits de propriété intellectuelle. L'objectif étant d'utiliser un outil unique pour gérer les demandes, l'octroi et le suivi des autorisations ainsi que d'uniformiser les processus impliqués.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Guichet unique national (GUN) dont l'architecture est compatible avec le projet européen *Single Window*, la Douane réalise l'interconnexion des bases de données des administrations partenaires à son système informatique de dédouanement. Après la dématérialisation de tous les certificats sanitaires à l'importation, l'objectif assigné à la DGDDI par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013 est de dématérialiser l'intégralité des autorisations d'importation et d'exportation. En 2014, la DGDDI teste l'utilisation du GUN avec la dématérialisation des certificats « CITES » (certificats de conformité avec la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction). L'interconnexion du système d'information de dédouanement avec le Système d'information, de gestion et d'administration des licences d'exportation (SIGALE) devrait permettre un traitement simplifié des demandes de licences individuelles ou globales de transferts ou d'exportation de matériel de guerre à horizon 2015.

Le développement de l'application de dédouanement en ligne du fret express à l'export, dénommée DELTA X, permettra d'offrir, à l'horizon de 2016, une télé-procédure totalement dématérialisée aux entreprises de fret express. Cette nouvelle application, ajoutée à celle déjà existante sur le flux import, permettra aux opérateurs de réaliser de manière dématérialisée l'ensemble de leurs formalités de dédouanement des colis postaux et de fret express.

La création du *Service grands comptes* – dont la montée en charge est prévue jusqu'en 2018 et qui a vocation à constituer l'interlocuteur unique des grandes entreprises et de certaines entreprises de taille intermédiaire – l'accompagnement des entreprises à titre général ainsi que la centralisation accrue du dédouanement nécessitent la mise en place d'un nouvel outil de gestion permettant aux services douaniers d'accéder à toutes les informations concernant un opérateur du commerce international dans le domaine du dédouanement (procédures octroyées, situations comptable et fiscale). Ce portail informatique, dénommé FIDEL (Fiche d'identité des entreprises en ligne) sera alimenté par les applications métier existantes.

Dans le domaine fiscal, la DGDDI étudie, avec la DGFIP, les adaptations nécessaires de leurs systèmes d'information respectifs afin de permettre aux opérateurs économiques titulaires d'une procédure de dédouanement unique (PDU), à compter de 2015, de reporter, sous conditions, les montants de TVA due à l'importation sur leur déclaration de chiffre d'affaires (auto liquidation de la TVA). Cette évolution implique d'adapter la chaîne déclarative lors de l'importation et de mettre en place des interfaces permettant l'échange de données entre les systèmes d'information de la DGDDI et de la DGFIP.

La mise en œuvre du projet stratégique de la douane à l'horizon de 2018 et les engagements pris par le Président de la République lors du conseil stratégique de l'attractivité du 17 février 2014 rendent nécessaire l'évolution des systèmes d'information douaniers, qui seront une priorité budgétaire en 2015 pour le programme 302 ce dont se félicite le Rapporteur spécial.

## **2. Le renouvellement des équipements des Douanes : des investissements d'avenir**

### ***a. Les moyens aériens***

Le projet de renouvellement de la flotte aérienne de la Douane, initié en 2010, doit se poursuivre avec l'acquisition d'un septième aéronef *Beechcraft 350 ER* en 2014 et qui sera livré courant 2015. Ces avions « multi-missions » seront équipés des différents senseurs nécessaires aux différentes missions des Douanes.

La vérification de service régulier du premier avion a été menée d'avril à août 2014 et donne des résultats opérationnels très satisfaisants, selon la Direction générale, grâce aux performances accrues des senseurs et de l'avion. Des ajustements techniques doivent encore être menés d'ici à la fin de l'année 2014 pour permettre une mise en service opérationnel en début d'année 2015.

Les anciens aéronefs des Douanes feront l'objet d'une cession progressive jusqu'à la mise en service opérationnel de l'ensemble de la flotte *Beechcraft* afin de ne pas obérer les capacités opérationnelles des moyens aériens de la DGDDI.

### ***b. Les moyens maritimes***

La DGDDI est un acteur historique et majeur de l'action de l'État en mer (AEM) comme a pu, à nouveau, le constater le Rapporteur spécial lors de son déplacement à Ajaccio. Dans le cadre national de la fonction garde-côtes (FGC) et de son engagement au niveau européen, la Douane se doit d'être capable d'intervenir en haute mer pour lutter efficacement contre tous les types de trafics.

Depuis quelques années, la DGDDI a engagé un programme de modernisation de son dispositif garde-côtes en adaptant progressivement ses capacités navales à ces nouveaux impératifs nationaux et européens. Après avoir renforcé ses capacités hauturières sur les façades de la Manche (2006) et de

l'Atlantique (2007), une orientation similaire a été prise en 2013 pour la façade méditerranéenne, désormais exposée à de nombreuses menaces, par le déploiement d'un moyen hauturier, équipé d'appareils permettant la détection d'embarcations comme de personnes, l'embarquement sécurisé de ces dernières et une capacité suffisante pour leur accueil à bord.

Ce renforcement des capacités hauturières des Douanes s'accompagne du développement d'un système intégré de transmissions et d'exploitation des informations liées à la sécurité des frontières : le système intégrateur aéro-maritime (SIAM).

L'emploi en mer de moyens navals coûteux ne peut être optimisé que par une posture polyvalente, appuyée sur un éclairage aérien constant. Cet éclairage sera assuré par les nouveaux avions multi-missions, les *Beechcraft 350 ER*, aux performances accrues en termes de vitesse, de rayon d'action et de capacité de détection. Le patrouilleur pourra ainsi élargir son champ d'action grâce à une capacité d'anticipation de la situation due à l'intervention en amont des aéronefs.

Il faut noter que ces deux projets s'inscrivent dans des engagements communautaires de sécurisation des frontières de l'Union européenne et bénéficient à ce titre, pour une large part, de financements européens.

Par ailleurs, la DGDDI devrait poursuivre en 2015 le renouvellement de ses vedettes gardes-côtes en cohérence avec la réorganisation de son action sur les différentes façades maritimes et le déploiement du programme *Beechcraft*.

#### **Les Douanes et l'action de l'État en mer**

En application de l'arrêté du 22 mars 2007<sup>(1)</sup>, la DGDDI met en œuvre l'ensemble des missions de l'action de l'État en mer (AEM). Ces missions sont animées et coordonnées au niveau central par le Secrétaire général de la mer (SGmer), rattaché au Premier ministre, et au niveau déconcentré par les préfets maritimes compétents pour les façades maritimes métropolitaines et les délégués du Gouvernement pour les départements et collectivités d'outre-mer.

Pour mener à bien ces missions, la DGDDI emploie des agents spécialistes :

– Dans le domaine aérien : 8 cadres A et 148 cadres B ;

– Dans le domaine maritime :

\* Personnels embarqués : 13 cadres A, 329 cadres B et 243 cadres C ;

\* Personnels non embarqués : 21 cadres A et 1 cadre B.

---

(1) Arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dans les zones maritimes de la Manche-mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les terres australes et antarctiques françaises.

Ces agents sont regroupés dans quatre directions régionales garde-côtes (DRGC) (Antilles-Guyane, Manche Mer du Nord, Nantes et Méditerranée), qui comprennent également des services de soutien, ainsi que dans les brigades de surveillance nautiques de Mayotte et Papeete.

Ces chiffres n'intègrent pas certains agents qui participent indirectement et ponctuellement aux missions liées à l'action de l'État en mer comme les agents rattachés au bureau B2 de la direction générale et exerçant des missions de maintien de la navigabilité et d'entretien des aéronefs et les agents participant au dispositif de formation de la DGDDI, en matière de formations aériennes (cellules d'instruction avions/hélicoptères douanes) ou de formations générales ou maritimes (dépendant de la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle) ainsi que les agents de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières exerçant plus spécifiquement dans le domaine du renseignement ou des opérations sur les vecteurs maritimes.

### 3. Évolution du réseau et modification des missions

Sur la base des orientations décidées et exposées dans le projet stratégique de la DGDDI devrait continuer à faire évoluer son organisation et son réseau jusqu'en 2020, sachant que certaines réorganisations ont d'ores et déjà été validées et annoncées en 2013 et 2014 comme la fermeture de certaines implantations de petite taille et la réorganisation des unités garde-côtes, notamment sur la façade méditerranéenne.

Il est évident que la DGDDI se doit de s'adapter à l'évolution de son environnement : concurrence accrue entre douanes européennes, émergence de nouvelles menaces, nouvelles formes de fraudes de plus en plus sophistiquées, renforcement de son accompagnement au profit de la compétitivité des entreprises françaises dans un contexte de mondialisation renforcée.

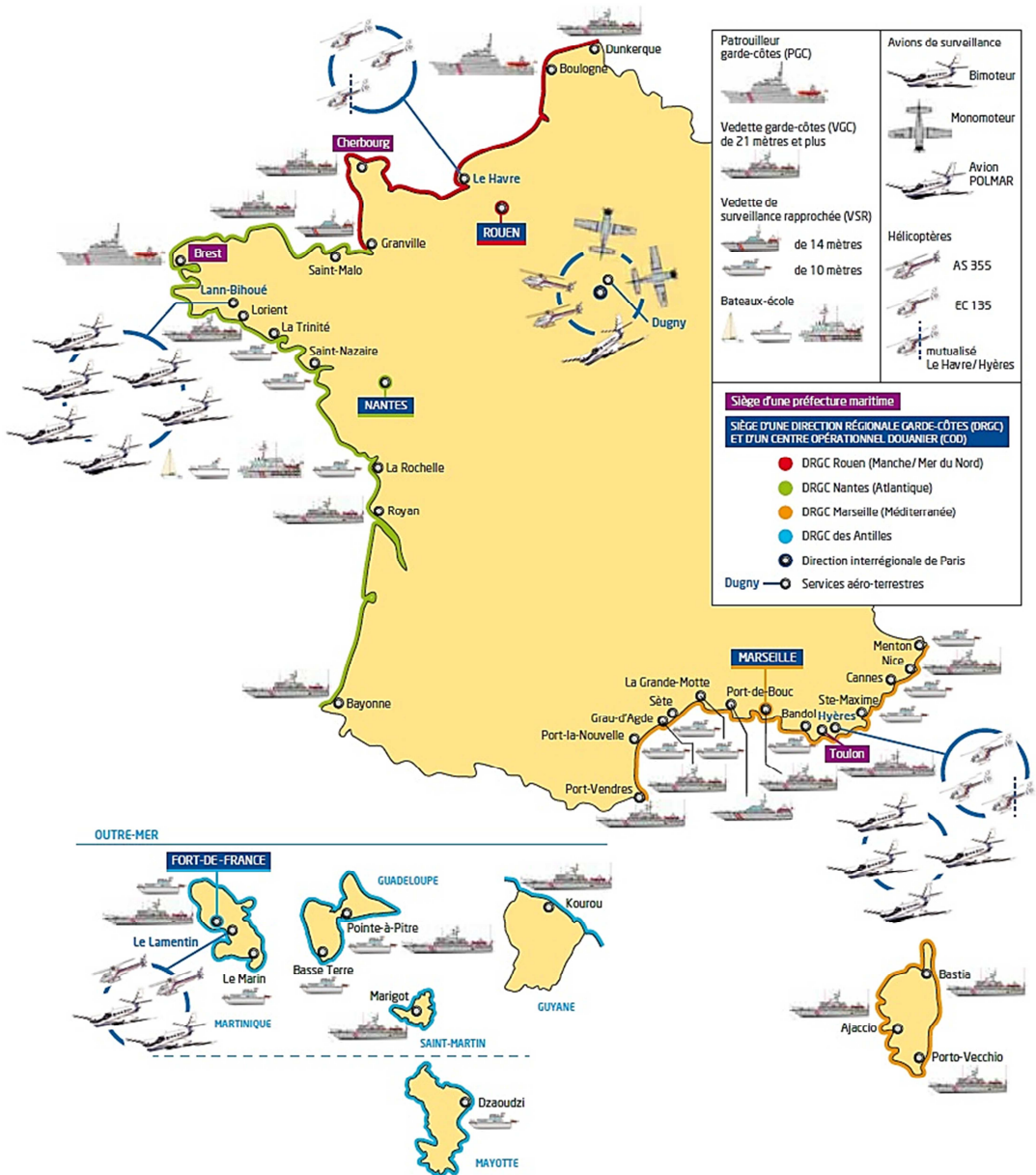
Face à ce nouveau contexte, la DGDDI cherche légitimement à faire évoluer son réseau, qu'il s'agisse des bureaux de douane, des brigades de la surveillance ou des services de fiscalité. En outre, le projet stratégique qui accentue le processus de modernisation du dédouanement et de la fiscalité engagé depuis plusieurs années devrait se traduire par un resserrement du réseau des bureaux de douane à travers la mise en place du *service grands comptes* et de services spécialisés à l'échelon régional ou interrégional pour la fiscalité (centralisation du droit annuel de francisation et de navigation par façade maritime, constitution de pôles « *énergie* », centralisation des activités de gestion de la fiscalité des transports). De plus, la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union européenne conduit à une concentration du dédouanement.

Ces évolutions, susceptibles de donner lieu à 800 mobilités d'agents sur la période 2015-2018, seront étalées sur plusieurs années et devraient être assorties d'un dispositif d'accompagnement des agents dans un cadre ministériel.

Néanmoins le Rapporteur spécial s'inquiète de cette refonte du réseau de la DGDDI. Les objectifs sont louables et il est en effet primordial que les services des Douanes s'adaptent à un environnement en constante évolution. Hélas, derrière cette ambition – qui doit être soutenue – apparaît en filigrane le poids de la contrainte budgétaire. **La DGDDI se réforme pour s'adapter au monde qui l'entoure mais avec des moyens humains et financiers en régression.** Le Rapporteur spécial, une nouvelle fois, s'étonne du maintien d'un aussi large spectre de mission avec en parallèle une réduction constante des crédits alloués aux Douanes.

La carte ci-après présente l'organisation des Douanes sur l'ensemble du territoire en 2014 :

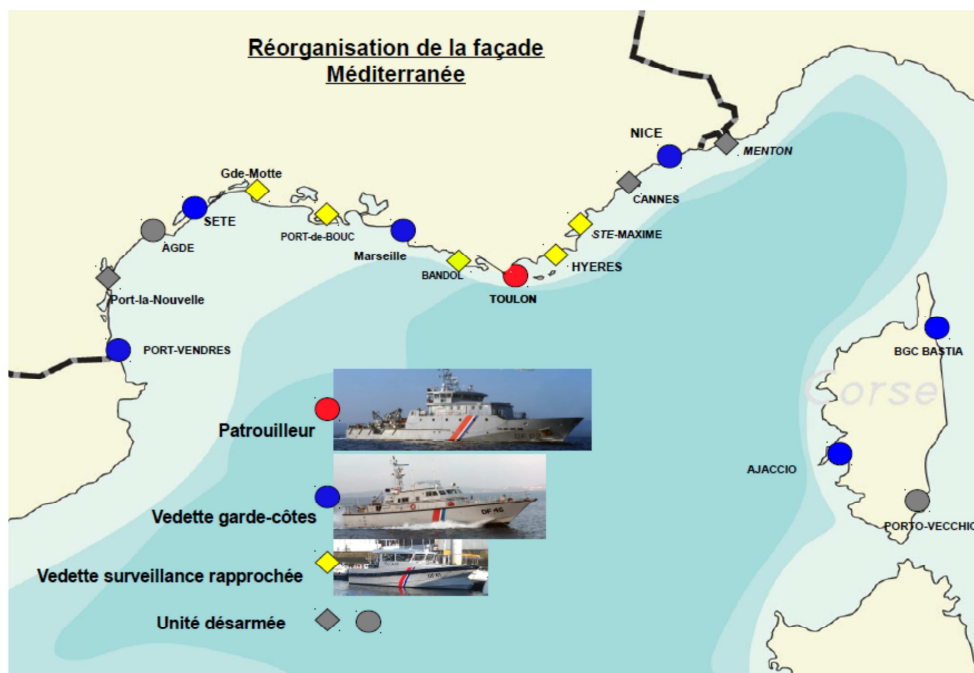
ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DGDDI EN 2014



Source : DGDDI.



La carte ci-après présente la réorganisation des Douanes, en cours, sur la façade méditerranéenne :



Source : DGDDI.

Au sujet de cette réorganisation, le Rapporteur spécial se désole de la fermeture, à la fin de l'année 2014, de l'unité de brigade garde-côtes de la ville de Porto-Vecchio. Certes, les nouveaux moyens aéromaritimes en Méditerranée devraient être plus efficaces, néanmoins compte tenu des flux constatés dans cette zone, cette fermeture est inquiétante pour la surveillance des trafics dans le sud de la Corse.

### III. LES RÉSULTATS DE L'ACTION DES DOUANES

#### A. LUTTE CONTRE LES GRANDS TRAFICS

En 2013, la Douane a saisi 7,6 millions d'articles de contrefaçon contre 4,6 millions en 2012. Ainsi, en dépit de l'arrêt *Nokia-Philips* du 1<sup>er</sup> décembre 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui ne permet plus à la Douane de saisir les marchandises en transit sur le territoire douanier européen lorsqu'elles ne sont pas destinées à y être commercialisées, les saisies sur le territoire national sont réparties à la hausse et retrouvent les niveaux de performance antérieurs à 2012 et à cette jurisprudence.

Le tableau ci-après présente les résultats de la DGDDI en matière de saisies de contrefaçons (nombre d'articles) de 2011 à 2013 :

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE SAISIES DE CONTREFAÇONS (2011-2013)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Denrées alimentaires, boissons alcoolisées et autres	313 392	2 814	261 570
Produits de soin corporels	339 642	212 130	171 712
Vêtements et accessoires	1 227 661	1 129 041	1 075 913
Chaussures dont éléments et accessoires	657 885	279 691	369 157
Accessoires personnels	578 134	787 810	445 089
Téléphones mobiles dont éléments et accessoires techniques	352 196	145 428	293 190
Équipement électrique, électronique et informatique	120 227	121 655	98 515
CD, DVD, cassettes, cassettes de jeu	79 169	100 226	73 542
Jouets, jeux (dont consoles de jeux électroniques) et articles de sport	330 982	501 972	350 083
Médicaments	65 559	95 300	1 354 705
Autres (Machines et outils ; Véhicules dont éléments et accessoires ; Matériel de bureau ; Briquets ; Étiquettes, vignettes, autocollants ; Textiles ; Articles d'emballage ; autres)	4 802 213	1 190 543	3 144 823
<b>Total Contrefaçons</b>	<b>8 867 060</b>	<b>4 566 610</b>	<b>7 640 699</b>

Source : DGDDI.

Les tableaux ci-après présentent les résultats de la DGDDI en matière de saisies de stupéfiants (quantités et montants) de 2011 à 2013 :

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE SAISIES DE STUPÉFIANTS EN QUANTITÉ (2011-2013)**

<b>Quantités de produits stupéfiants saisis</b>	<b>Poids</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
dont Cannabis	kg	30 443	23 737	85 712
dont Cocaine	kg	8 245	4 585	7 217
dont Héroïne	kg	373	255	273
dont Khat	kg	1 831	4 501	48 911
dont Autres (amphétamines, psychotropes...)	kg	1 209	682	1 090
<b>Total</b>	<b>Total kg</b>	<b>42 100</b>	<b>33 759</b>	<b>143 203</b>

Source : DGDDI.

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE SAISIES DE STUPÉFIANTS EN VALEUR  
(2011-2013)**

<b>Montant des produits stupéfiants saisis</b>		<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
dont Cannabis	M€	61	48	173
dont Cocaïne	M€	334	186	293
dont Héroïne	M€	11	7	9
dont Khat	M€		5	49
dont Autres (amphétamines, psychotropes...)	M€	20	10	13
<b>Total</b>	<b>M€</b>	<b>425</b>	<b>256</b>	<b>536</b>

Source : DGDDI.

En matière de stupéfiant, les résultats de l'année 2013 montrent une forte progression avec une multiplication par deux des quantités saisies en valeur (255 millions d'euros à 536 millions d'euros). Les saisies de cannabis augmentent ainsi de 260 % et celles de cocaïne de 57 %.

L'augmentation la plus spectaculaire concerne le khat dont les quantités saisies ont été multipliées par plus de dix. Cette situation s'explique par le renforcement de la réglementation sur le khat aux Pays-Bas depuis le 5 janvier 2013, puis au Royaume-Uni le 23 juillet dernier. Cette double évolution réglementaire a modifié les routes du khat en Europe, les flux transitant en France augmentant fortement.

Enfin, les saisies de nouvelles substances psychoactives (cathinones, cannabinoïdes de synthèse, tryptamines et pipérazines), dites NPS, dans le fret express et les colis postaux ont explosé en 2013, avec 321 kg et 2 071 doses.

S'agissant des modes opératoires des trafiquants de stupéfiant, on note qu'en 2013, contrairement aux années précédentes, les quantités transportées sont souvent inférieures à une tonne, la cocaïne étant par exemple souvent interceptée par chargement de 150 à 300 kg.

L'année 2013 a enfin été marquée par plusieurs saisies de cocaïne réalisées par des services étrangers sur information de la douane française tels les 486 kg interceptés à bord d'un navire par la douane espagnole (DAVA) sur renseignement de la DNRED. Par ailleurs, une saisie de plus de 20 tonnes de cannabis a été effectuée en Méditerranée, en septembre 2013, sur un navire de commerce tanzanien en transit entre le Maroc et Moyen-Orient.

Le tableau ci-après présente les résultats de la DGDDI en matière de saisies de tabacs et cigarettes de contrebande de 2011 à 2013 :

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE SAISIES DE TABACS ET CIGARETTES DE CONTREBANDE (2011-2013)**

		2011	2012	2013
<b>Montant des tabacs et cigarettes de contrebande saisis</b>				
dont Tabacs	M€	7	14	19
dont Cigarettes	M€	101	66	70
dont cigares	M€	0,2	0,2	0,4
<b>Total</b>	<b>M€</b>	<b>109</b>	<b>80</b>	<b>90</b>
<b>Quantités de tabacs et cigarettes de contrebande saisis</b>				
dont Tabacs	tonnes	57	108	149
dont Cigarettes	tonnes	406	263	281
dont cigares	tonnes	0,03	0,4	0,005
<b>Total</b>	<b>tonnes</b>	<b>462</b>	<b>371</b>	<b>430</b>

Source : DGDDI.

L'année 2013 confirme les résultats obtenus les années précédentes par la DGDDI. Les saisies progressent ainsi de 16 % en quantités par rapport à 2012 pour s'établir à 430 tonnes. À cet égard, on observe la part prépondérante du vecteur terrestre (40 %) mais également l'augmentation des saisies liées aux commandes des particuliers sur internet (+ 6,3 %). Dans ce cadre la douane développe ses moyens d'actions contre les sites frauduleux dont les noms de domaine se terminent en « .fr », ainsi que ses capacités d'interception notamment en matière de traçabilité des cigarettes.

Les saisies à l'étranger progressent également, puisque, sur information de la Douane française, 84 tonnes de tabacs ont été appréhendées à l'étranger.

Le tableau ci-après présente les résultats de la DGDDI en matière de protection du consommateur de 2011 à 2013 :

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR (2011-2013)**

	2011	2012	2013
<b>Nombre de contentieux « protection du consommateur »</b>	5 991	6 122	7 113

Source : DGDDI

Dans un contexte de mondialisation des échanges et de risque accru d'importation de marchandises dangereuses pour le consommateur, la mission de protection de la santé et de la sécurité du consommateur devient l'une des priorités de la Douane. Le nombre de contentieux en matière de protection du consommateur a ainsi augmenté de 16,2 % entre 2012 et 2013, étant précisé que la moitié des contrôles effectués en la matière par la Douane au cours de cette dernière année concernait des jouets.

## B. MISSION FISCALE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

### 1. Recettes fiscales collectées par la DGDDI

Le tableau ci-après présente les résultats de la DGDDI dans le cadre de sa mission fiscale de 2012 à juillet 2014 :

#### RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE COLLECTE DES RECETTES FISCALES (2012-2013)

(en millions d'euros)

	Recettes fiscales en 2012	Recettes fiscales en 2013	Recettes fiscales en 2014 (à fin juillet)	Estimation du coût de recouvrement (ETPT)	Bénéficiaires
<b>Fiscalité énergétique</b>	<b>36 593,00</b>	<b>36 799,19</b>	<b>20 309,20</b>		
<i>Dont TIC Pétrole</i>	<i>24 562,00</i>	<i>24 743,76</i>	<i>13 759,32</i>	311	État + Régions + Départements
<i>Dont TVA sur les pétroles</i>	<i>11 146,00</i>	<i>11 706,68</i>	<i>6 399,42</i>		État
<i>Dont TICGN</i>	<i>265,00</i>	<i>260,23</i>	<i>113,69</i>	41	État
<i>Dont TIC fourniture d'électricité</i>	<i>62,00</i>	<i>62,04</i>	<i>31,74</i>	19	État
<i>Dont Contribution exceptionnelle sur les stocks de produits pétroliers</i>	<i>550,00</i>	-	-	-	État
<i>Dont TIC houilles, lignite et coques</i>	<i>8,00</i>	<i>8,34</i>	<i>5,03</i>	6	État
<b>TVA à l'importation, droits de douane et assimilés</b>	<b>13 879,00</b>	<b>13 468,86</b>	<b>8 234,07</b>		
<i>Dont TVA à l'importation</i>	<i>10 853,00</i>	<i>10 525,08</i>	<i>6 445,65</i>	1 638	État
<i>Dont droits de douane et assimilés</i>	<i>1 952,00</i>	<i>1 864,67</i>	<i>1 128,71</i>		UE
<i>Dont octroi de mer</i>	<i>1 055,00</i>	<i>1 079,11</i>	<i>659,71</i>	68	DOM
<b>Fiscalité des tabacs</b>	<b>11 826,00</b>	<b>11 816,89</b>			ASSO
<i>Dont droits de consommation sur les tabacs</i>	<i>11 471 355,00</i>	<i>11 464,44</i>	<i>5 959,86</i>	47	ASSO
<i>Dont redevances diverses</i>					

(en millions d'euros)

	Recettes fiscales en 2012	Recettes fiscales en 2013	Recettes fiscales en 2014 (à fin juillet)	Estimation du coût de recouvrement (ETPT)	Bénéficiaires
<b>Fiscalité sur les boissons et les alcools</b>	<b>3 831,00</b>	<b>4 265,25</b>	<b>2 111,91</b>	418	
<i>Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools</i>	3 361,00	3 754,36	1 814,02		ASSO
<i>Dont droits de circulation sur les vins</i>	122,00	120,91	64,97		ASSO
<i>Dont surtaxe sur les eaux minérales</i>	20,00	20,19	12,54		ASSO
<i>Dont taxe PREMIX</i>	2,00	0,71	0,97		ASSO
<i>Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants</i>	58,00	60,28	35,49		ASSO
<i>Dont cotisations sur les boissons sucrées</i>	265,00	306,35	183,91		ASSO
<b>Fiscalité environnementale</b>	<b>733,00</b>	<b>740,38</b>	<b>382,00</b>		
TGAP	733,00	740,38	382,00*	60	État + ADEME
<b>Fiscalité sur les transports</b>	<b>683,00</b>	<b>697,76</b>	<b>400,20</b>		
<i>Dont droits de port</i>	467,00	483,20	265,81	36	Régions + Départements + communes + EPA
<i>Dont TSVR</i>	171,00	167,93	90,23	192	État
<i>Dont DAFN</i>	46,00	46,63	44,16	85	État + Conservatoire du littoral
<b>Fiscalités diverses</b>	<b>391,00</b>				
<i>Dont taxe sur les farines et les céréales</i>	86,00	88,49	52,30	33	ASSO
<i>Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements</i>	33,00	32,57	18,16	72	État
<i>Dont divers</i>	272,00			70	
<b>Total général</b>	<b>67 936,00</b>	<b>68 230,11</b>		<b>3096</b>	

Source : DGDDI.

\* dont TGAP sur les carburants (149M€).

Dans la droite ligne du rapport thématique que la Cour des comptes a consacré aux missions fiscales de la Douane et qui a relevé que des taxes perçues par la DGDDI représentaient parfois un coût de gestion élevé le Gouvernement a décidé de proposer la suppression des deux taxes suivantes (article 8 du projet de loi de finances pour 2015) :

– *Taxe sur les appareils automatiques* (articles 613 *ter* du code général des impôts et suivants) : les appareils automatiques sont soumis à un impôt annuel à taux fixe qui s'élève à 5 euros par an et par appareil. En 2007, la réforme de la taxe sur les appareils automatiques avait permis de simplifier les modes de gestion de cette fiscalité. Toutefois, avec un rendement d'environ 478 000 euros en 2013 affecté au budget de l'État, cette fiscalité rapporte peu tout en mobilisant des moyens importants de l'administration des Douanes pour son recouvrement.

– *Cotisations de solidarité sur les graines oléagineuses et sur les céréales* (article 564 *quinquies* et 564 *sexies* du code général des impôts) : le CGI prévoit une cotisation de solidarité sur les céréales et les graines oléagineuses à la charge des producteurs de blé, d’orge, de graines de tournesol, de navette et de colza. Ils prévoient que le taux est fixé par décret pour chaque campagne. Toutefois, aucun décret n’a été pris depuis 1985 pour fixer un taux à ces cotisations. Par conséquent, elles ne sont donc plus perçues.

### **3. Lutte contre la fraude à la TVA**

La lutte contre la fraude à la TVA est une des priorités de la DGDDI. Cette priorisation induit, une allocation corrélative de moyens humains et financiers nécessaires à une action efficace.

Les moyens juridiques de lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA correspondent à l’ensemble des pouvoirs mis à disposition des services par le code des douanes, soit principalement :

– la possibilité de procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport sur l’ensemble du territoire douanier dans le cadre de l’article 60 du code des douanes ;

– la possibilité d’investiguer dans les locaux et lieux à usage professionnel dans le cadre de l’article 63 *ter* du code des douanes ;

– la possibilité de mettre en œuvre un droit de visite domiciliaire pour la recherche et la constatation des délits douaniers dans le cadre de l’article 64 du code des douanes ;

– la possibilité de demander la communication de documents de toute nature et sur tout support dans le cadre de l’article 65 du code des douanes.

Ces pouvoirs généraux sont adossés à un ensemble de moyens juridiques dédiés à la coopération, tant au niveau national que communautaire. En effet, la nature même de la fraude TVA implique que les échanges entre les administrations concernées soient renforcés de manière constante et significative.

Dans cette perspective, la DGDDI a signé un protocole de coopération avec la DGFIP le 3 mars 2011. L’objectif poursuivi est de fluidifier, voire automatiser, la transmission d’informations et de compétences « *métier* » en lien avec la délinquance fiscale. La fraude à la TVA est une thématique qui a donné lieu à un approfondissement de la coopération entre les deux directions au sein d’une nouvelle « cellule TVA » pilotée par les services du contrôle fiscal et dédiée à l’optimisation des pratiques existantes.

S’agissant des actions conduites au niveau de l’Union européenne, la douane participe activement au réseau de coopération administrative communautaire « EUROFISC » spécialement créé pour lutter contre la fraude TVA par le règlement N° 904/2010 du 7 octobre 2010.

Le tableau ci-après présente les résultats de la DGDDI en matière de redressement de TVA en 2013 :

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE REDRESSEMENT DE TVA EN 2013**

TAXES	Droits redressés
TVA à l'import (hors produits pétroliers)	155 438 129 €
TVA sur les produits pétroliers	8 498 455 €
Total TVA	163 936 584 €
Rappel total droits redressés	322 686 496 €
Cible fixée à la DGDDI en matière de droits et taxes redressés	315 000 000 €

Source : CCG.

**4. Lutte contre la fraude fiscale**

Les moyens juridiques de la lutte contre la fraude sur les autres taxes dont la DGDDI a la charge sont les mêmes que ceux précédemment exposés en matière de lutte contre la fraude à la TVA.

En matière de contributions indirectes (alcools, tabacs et produits pétroliers) et de réglementations assimilées, les agents des Douanes disposent de diverses prérogatives de contrôle définies par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales (LPF). Il s'agit du droit d'exercice (articles L. 26 et suivants du LPF), du droit de communication (articles L. 81 et suivants du LPF), du droit de visite (article L. 38 du LPF) et des prérogatives de contrôle à la circulation (articles L. 24 et L. 25 du LPF).

Le tableau ci-après présente les résultats, en 2013, de la DGDDI en matière de rectification et de recouvrement de droits et taxes dont elle a la charge

**RÉSULTATS DE LA DGDDI EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FINANCIÈRE ET FISCALE EN 2013**

TAXES	Droits redressés
Contributions indirectes	66 034 095 €
Alcools et boissons	56 943 683 €
Autres CI	83 657 €
Céréales, oléagineux, farines	473 610 €
Garantie	17 511 €
Jeux et spectacles	6 457 506 €
Tabacs	2 058 128 €
Divers droits et taxes	32 595 642 €
Autres droits et taxes	3 004 035 €
DAFN	1 050 728 €
Droits de ports	1 231 249 €
Octroi de mer	11 199 842 €
TGAP	13 723 775 €
TSVR	2 386 013 €
Énergie	31 467 955 €
Autres taxes énergétiques	7 508 744 €
TIC Pétrole	23 959 211 €
Droits de douane et assimilés	28 652 220 €
Autres assimilés dédouanement	4 796 749 €
Droits antidumpings et compensateurs	3 590 317 €
Droits de douane	20 265 154 €
Total général	158 749 912 €

Source CCG.





## CONCLUSION

Depuis trois exercices, le Rapporteur spécial insiste sur l'obligation de mener des réformes structurelles au sein de la DGFIP et de la DGDDI pour permettre à ces administrations de rester pleinement efficaces et réactives. La réduction des dépenses publiques est une impérieuse nécessité, néanmoins sur le long terme, il est illusoire de croire que la DGDDI et la DGFIP pourront continuer d'être mobilisées sur une aussi large palette de mission tout en disposant de moyens humains et financiers en constante réduction. Les seules solutions pérennes pour le Rapporteur spécial consistent à encourager la polyvalence des agents de la DGFIP et de la DGDDI, à renforcer les synergies entre ces deux administrations notamment en ce qui concerne la collecte et le contrôle des rentrées fiscales. Et surtout il serait grand temps, à ses yeux, de redéfinir les missions de ces deux administrations. Celles-ci doivent se focaliser sur leurs seules missions régaliennes afin de continuer à offrir un service de qualité à nos concitoyens puisqu'elles disposeront dans l'avenir de moyens de plus en plus réduits.

En l'état, pour le Rapporteur spécial, les projets stratégiques n'auraient pas dû acter le maintien de l'ensemble des missions actuelles des Douanes et de la DGFIP. Ce jeu d'équilibriste n'étant pas tenable sur le long terme et pouvant durablement obérer les capacités d'action de ces deux administrations.

Les réformes structurelles que propose le Rapporteur spécial – et notamment l'abandon de certaines missions non prioritaires – seront difficiles à mettre en œuvre et nécessiteront un vrai courage politique. Elles sont néanmoins aujourd'hui indispensables pour assurer l'avenir de ces deux administrations de qualité.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du Budget (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2014 à 9 heures 30 <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, ainsi que les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions.*

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

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Provisions et suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du Compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

*Enfin, la Commission **adopte** suivant l'avis favorable de M. Yves Censi, rapporteur spécial, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.*

\*

\* \*

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)



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

● *Programme 156 :*

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

- M. Bruno PARENT, Directeur général des finances publiques ;
- M. Alexandre GARDETTE, Chef du service *Stratégie, pilotage et budget* de la DGFIP.

● *Programme 302 :*

*Audition et déplacement à Ajaccio*

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

- Mme Hélène CROCQUEVIEILLE, Directrice générale des douanes et droits indirects ;
- M. Jean-Noël BLANC, Sous-directeur des ressources humaines, des relations sociales et de l'organisation ;
- Mme Anne CORNET, Sous-directrice de la programmation, du budget et des moyens. ;
- Mme Isabelle PEROZ, Chef du bureau chargé du budget et de la programmation, des affaires financières et du réseau comptable ;
- Mme Laurence JACLARD, chargée de mission *relations institutionnelles* – élu au Bureau de l'information et de la communication

**Direction interrégionale de Méditerranée**

- M. Jean-Louis MORET, Directeur interrégional de Méditerranée ;
- M. Michel ROMETTI, Directeur régional de Corse ;
- M. Hugues-Lionel GALY, Directeur régional Garde-côtes.