

Fiche n° 3 : Transfert des missions fiscales

Annexes :

- carte visualisant par structure les impacts du transfert des fiscalités TIC - TICPE – DAFN,
- carte des services les plus impactés par les transferts de fiscalités, hors réseau comptable,
- carte des impacts de charge de travail au sein du réseau comptable pour les fiscalités transférées.

Le projet d'unification du recouvrement fiscal et social porté par le ministère prévoit le transfert de missions fiscales de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP) et s'est traduit par des dispositions successives en LFI 2019 et 2020.

Après une consultation globale menée par le ministre avec les fédérations syndicales de Bercy début septembre 2019, un cycle de concertation a été lancé par les deux directeurs généraux. Sous la présidence du chef de la mission France Recouvrement, des groupes de travail bidirectionnels avec les organisations syndicales ont été organisés d'octobre 2019 à mars 2020.

Les travaux réalisés ont conduit à ajuster les dispositions préalablement proposées afin de clarifier les mesures de concentration auprès de la DGFIP des missions fiscales ainsi que le partage de compétences avec la DGDDI.

I – LE CONTEXTE

1° Les dispositions juridiques

Les articles 193 et 199 de la loi de finances pour 2019 ont arrêté le transfert intégral (gestion, recouvrement et contrôle) de plusieurs taxes, de la DGDDI à la DGFIP, selon une mise en oeuvre échelonnée :

- * taxes sur les boissons non alcooliques (BNA) en 2019 ;
- * taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en 2020 (sauf de sa composante « déchets » dont le transfert est fixé en 2021) ;
- * TVA sur les produits pétroliers en 2021.

Les articles 181 et 184 de la loi de finances pour 2020 prévoient le transfert à la DGFIP du recouvrement de plusieurs autres taxes et le dépôt des déclarations correspondantes auprès de celle-ci, toujours selon une mise en oeuvre échelonnée :

- * taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) en 2021 ;
- * taxes intérieures de consommation (TIC) sur l'électricité (TICFE), sur le gaz naturel (TICGN) et sur les charbons, les houilles, les lignites et les coques (TICC) en 2022 ;
- * TVA en 2022 (généralisation de l'autoliquidation) ;
- * droits de navigation : droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et droit de passeport en 2022 ¹ ;
- * produits des amendes en 2023 ;
- * droits sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs (contributions indirectes ou CI) en 2024.

L'exposé des motifs de l'article 184 précisait qu'une « *expertise serait conduite pour chacun de ces impôts afin de déterminer le périmètre précis des opérations transférées en tenant compte de l'objectif de simplification et de rationalisation qui doit conduire à ce qu'un redevable n'utilise qu'un seul portail par impôt, de la cohérence du dispositif d'ensemble ainsi que des spécificités des métiers de chaque administration* ».

2. Les travaux menés

Le rapport d'Alexandre Gardette relatif à la réforme du recouvrement fiscal et social de juillet 2019 proposait une répartition des compétences en matière de gestion et de contrôle en fonction de la nature de la taxe :

¹Une décision du Comité interministériel de la mer de 2019 a toutefois confié la gestion et le contrôle de ces droits à la direction des affaires maritimes (DAM). Un amendement est prévu en ce sens dans le projet de loi de finances pour 2021.

soit un partage entre les deux administrations (CI, TICC et TICGN), soit un transfert complet pour toutes les autres taxes.

Les échanges avec les organisations syndicales lors des différents groupes de travail et les études menées en bilatéral avec la DGFIP ont montré les difficultés à clarifier les compétences des services de chacune des deux directions, notamment en ce qui concerne les contrôles, dès lors que la gestion serait réalisée par une autre direction suivant un autre code.

En conséquence, il est apparu nécessaire d'ajuster les périmètres de compétences notamment pour apporter plus de lisibilité vis-à-vis des redevables.

II – UN NOUVEAU PARTAGE DE COMPÉTENCES POUR LES ACCISES

Compte tenu des constatations exposées ci-dessus, les ajustements sont les suivants :

1°) une nouvelle répartition de compétence pour les contributions indirectes et les taxes intérieures de consommation

* **les CI** : le transfert à la DGFIP du seul recouvrement, la gestion et le contrôle restant de la compétence de la DGDDI s'agissant de filières - viti-vinicoles et tabac - dont les produits nécessitent un nombre de contrôles physiques important, tant à la circulation qu'au stockage.

* **les 3 TIC - TICFE, TICGN, TICC** - : un traitement identique des trois taxes en alignant les modalités du transfert de la TICGN et de la TICC sur celles de la TICFE, soit un transfert intégral (assiette, recouvrement et contrôle) à la DGFIP ;

2°) une harmonisation de traitement des taxes énergétiques

Dans le cadre de la poursuite de la simplification des procédures pour les redevables, les réflexions menées ont conduit à privilégier une harmonisation du traitement de l'ensemble des taxes énergétiques. Cela conduit à intégrer la TICPE dans le transfert des taxes énergétiques à la DGFIP pour préserver l'unicité de traitement pour les entreprises.

En effet, la fiscalité des produits énergétiques est constituée, pour l'essentiel, de la TICPE, de la TICGN et de la TICFE et, dans une moindre mesure, de la TICC.

Elle est étroitement encadrée par les mêmes règles européennes et en particulier par deux directives communautaires n° 2003/96 et 2008/118 qui en fixent le champ, les niveaux minimaux, les exonérations et les taux réduits.

Ces 4 taxes se caractérisent par le fait qu'elles sont dues par les fournisseurs (les redevables), qui collectent ces taxes pour le compte de l'État auprès de leurs clients, soit des utilisateurs finals (TICFE, TICC, TICGN) soit des intermédiaires intervenants avant la livraison à l'utilisateur final (TICPE).

Les grands groupes pétroliers, qui constituent avec la grande distribution les principaux contributeurs de la TVA sur les produits pétroliers transférée à la DGFIP au 1^{er} janvier 2021, retrouveront ainsi un interlocuteur unique.

Dans le prolongement du transfert de la TICPE, seront également transférées à la DGFIP les taxes voisines actuellement perçues par la DGDDI :

* la taxe spéciale de consommation (TSC) : taxe locale sur les carburants perçue dans les départements d'outre-mer ;

* la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) qui s'articule directement avec la TICPE et ne peut donc être traitée de manière distincte.

Le transfert de la TICPE, ainsi que de la TSC et de la TIRIB, s'inscrit dans la démarche de mise en œuvre d'une nouvelle répartition des compétences entre la DGDDI et la DGFIP associée à une réingénierie de cette taxe. Des formes renouvelées de gestion, notamment par rapport aux remboursements, et de schémas de contrôles permettant de croiser les informations de multiples sources pour nourrir et orienter le contrôle fiscal sont prévues.

Ainsi de nouvelles mesures figureront dans le PLF 2021, pour le 1^{er} janvier 2024.

3° Une nouvelle organisation

De manière générale, la DGFIP envisage, pour ce qui concerne la gestion et les relations avec les redevables, de faire exercer les missions fiscales transférées, par sa direction des grandes entreprises (DGE) (selon la taille de l'entreprise) ou par ses services des impôts des entreprises (SIE), territorialement compétents. Les contrôles fiscaux sont l'affaire de services spécialisés - les brigades de vérification - qui contrôleront ces impôts comme ils contrôlent actuellement l'impôt sur les Sociétés, TVA etc. Ces brigades relèvent soit des DDFIP, soit des directions interrégionales de contrôle fiscal, soit de la DVNI (Direction des vérifications nationales et internationales), selon la taille des entreprises.

La DGFIP étudie par ailleurs la création de centres d'expertise selon les fiscalités, pour répondre, en back office, aux questions des services interlocuteurs des opérateurs.

III – IMPACT DES TRANSFERTS DE FISCALITÉS SUR LE RÉSEAU ET ACCOMPAGNEMENT

1°) Une première analyse des impacts des transferts de fiscalité sur le réseau s'appuie sur les données recueillies dans le cadre de l'enquête temps effectuée en 2020 sur l'année 2019 auprès des services déconcentrés. Cette enquête vise à mesurer le temps consacré par les agents des douanes aux missions fiscales et de dédouanement en matière d'assiette, de gestion, de contrôle et de recouvrement.

L'activité transférée vers la DGFIP ou la DAM (pour le DAFN) représente 702 ETPT.

Trois cartes sont jointes à la présente fiche :

- * une carte visualisant par structure les impacts du transfert des fiscalités TIC – TICPE et DAFN ;
- * une carte des services les plus impactés par les transferts de fiscalités hors réseau comptable ;
- * une carte des impacts de charge de travail au sein du réseau comptable pour les fiscalités transférées.

Les impacts des transferts de fiscalités sont principalement concentrés sur 27 services hors réseau comptable. S'agissant des recettes, elles perdent en moyenne 45 % de l'activité actuelle de manière progressive.

2°) Cette première analyse doit être complétée par une analyse d'impact et par l'identification fine des personnels concernés. Ces éléments permettront de définir des modalités d'accompagnement adaptées.

Ces modalités d'accompagnement comprendront a minima les mesures financières prévues en cas de restructuration (CIA, PRS, ...) qui pourront être élargies par des mesures d'accompagnement social, de formation...

A noter que les agents dont l'emploi est supprimé bénéficient d'une priorité sur les emplois vacants de leur secteur géographique (art 62bis de la Loi de Transformation Publique). A ce titre, la DGFIP est pleinement mobilisée pour permettre l'accueil des agents dans un service local de leur bassin d'emploi.

Par ailleurs, la DGFIP souhaite bénéficier des compétences et de l'expertise d'agents des douanes en matière de fiscalité et propose de leur ouvrir des postes dans les futurs centres d'expertise. Le choix de la localisation de ces services, en cours de détermination, tiendra compte des villes, départements, régions où se trouvent actuellement les services en charge de ces fiscalités à la DGDDI. Les cartes des services impactés lui ont été communiquées à cet effet.

Une attention particulière sera consacrée à la situation des services de Metz qui présentent une spécificité.

A l'instar du rapprochement avec la DGFIP, une démarche similaire est actuellement conduite avec la DAM.

3°) Les prochaines étapes consisteront à présenter à la concertation l'analyse d'impact complète et exhaustive et un ensemble de mesures d'accompagnement des agents concernés.

Ce plan d'accompagnement sera formalisé dans un document présentant les aspects organisationnels, calendaires, financiers et sociaux de ces transferts, et associant la DGFIP.