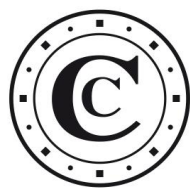


Cour des comptes



LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

Exercices 2013-2019
Un recentrage nécessaire

Rapport public thématique

Septembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction	23
Chapitre I Une administration polyvalente dotée d'une organisation et de moyens spécifiques	27
I - Un champ d'interventions de la Douane élargi après l'instauration du marché unique européen	27
A - Trois missions principales, héritées d'un équilibre déterminé en 1993	28
B - Une contribution de la Douane à d'autres politiques publiques	33
C - Une administration douanière française singulière par rapport aux douanes étrangères	35
II - Une organisation administrative construite selon plusieurs logiques successives.....	37
A - Une administration centrale « tête de réseau »	38
B - La création récente de nombreuses entités spécialisées	39
C - Un découpage territorial spécifique à la Douane	42
III - D'importants moyens humains et matériels, des pouvoirs juridiques étendus	44
A - Des effectifs et des dépenses de personnels en hausse depuis 2015	44
B - D'importants moyens matériels	46
C - Des systèmes d'information en cours de modernisation	48
D - Une large palette d'outils juridiques propre à la Douane.....	49
Chapitre II Une adaptation engagée face à un contexte en forte mutation	51
I - D'importants efforts pour faciliter les opérations de dédouanement des marchandises	51
A - Les exigences liées à la mise en œuvre des réglementations européennes	52
B - Une intensification des activités d'agrément et d'accompagnement des opérateurs économiques	52
C - La mise en place du dédouanement centralisé national pour faciliter les formalités déclaratives.....	54
II - Le renforcement des missions de surveillance	55
A - Une intensification des fraudes, des trafics et des menaces	55
B - Un renforcement des moyens de lutte contre les trafics et les menaces	57

III - Des efforts d'amélioration de la gestion de la fiscalité	60
A - Un besoin de modernisation de la gestion fiscale	60
B - Des actions pour professionnaliser et améliorer la gestion de la fiscalité	61
IV - La préparation des conséquences attendues du <i>Brexit</i>	65
A - Une période d'incertitudes ouverte par le référendum britannique de 2016	65
B - Un fort engagement dans la préparation du <i>Brexit</i>	65
Chapitre III Une transformation freinée par des rigidités de gestion et une démarche de performance insuffisante	71
I - Une gestion stratégique des ressources humaines à construire	71
A - Un pilotage des effectifs en cours de structuration	72
B - Des régimes dérogatoires à la fois complexes et coûteux	73
C - Mieux anticiper les besoins en effectifs et en compétences	77
II - D'importantes difficultés à piloter l'allocation et la gestion des moyens	79
A - Des outils de suivi de l'activité et de pilotage à renforcer	80
B - Une amélioration de la gestion des matériels aéromaritimes à amplifier	83
III - Une insuffisante culture de la performance et du service à l'utilisateur	86
A - Des progrès en matière d'indicateurs de performance à conforter	86
B - Une mesure de la satisfaction des usagers à rationaliser pour mieux prendre en compte leurs attentes	88
Chapitre IV Une transformation à approfondir par un recentrage des missions de la Douane	93
I - Un recentrage des missions à effectuer autour du contrôle des flux de marchandises et de personnes	93
A - Un réseau à réorganiser selon une logique de flux en tenant compte de la dématérialisation croissante des procédures	94
B - Un redéploiement des moyens à effectuer en recherchant des synergies avec d'autres administrations	97
C - Une transformation à inscrire dans le cadre du renforcement des moyens douaniers de l'Union	101
II - Mener une transformation de grande ampleur des missions fiscales	105
A - Un transfert programmé des missions fiscales à pleinement mettre en œuvre	105
B - Des conséquences sur les missions fiscales à anticiper au-delà de la fonction de recouvrement	111
III - Une compétence d'accompagnement des filières économiques à confier à d'autres acteurs	113
A - Un transfert de la compétence vitivinicole à programmer	114
B - Une réflexion à engager sur l'accompagnement des débitants de tabac	115
IV - Des documents stratégiques à élaborer	117

Annexes	121
Réponses des administrations et organismes concernés	141

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

Le présent contrôle a été conduit par la Première chambre et a porté sur l'organisation et la gestion de la direction générale des douanes et droits indirects, ainsi que les modalités d'exercice de ses missions.

Il clôt un cycle d'enquêtes de la Cour portant sur les missions et la gestion de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), notamment : les missions fiscales de la douane (2012-2014¹ et 2017-2018²), la lutte contre la fraude et les trafics (2014-2015)³, la Masse des douanes (2014-2016)⁴, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) (2014-2016), les dispositifs de soutien aux débitants de tabac (2016-2017)⁵, la gestion des ressources humaines (2017-2018)⁶, le service commun des laboratoires (2018-2019), les missions économiques de la Douane (2018-2019), les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI (2018-2019)⁷, la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires (2019)⁸, la lutte contre les contrefaçons (2019-2020)⁹.

¹ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », in *Rapport public annuel 2014*, Tome I - volume 2, p. 37-64, La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

² Cf. Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », in *Rapport public annuel 2018*, tome II, février 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

³ Cour des comptes, *L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, janvier 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Cf. Cour des comptes, *Le logement des douaniers par la « Masse des douanes »*, référé, mai 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ Cf. Cour des comptes, « Le soutien aux débitants de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession », in *Rapport public annuel 2017*, tome II, février 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶ Cf. Cour des comptes, « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique : l'exemple des ministères économiques et financiers », in *Rapport public annuel 2020*, tome II, février 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, rapport au Premier ministre, p. 87-136, La Documentation française, novembre 2019, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹ Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons : Une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

De nombreux échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés, tant au sein de la direction générale des douanes et droits indirects que des administrations du ministère de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics.

Des déplacements ont été organisés dans le réseau territorial douanier à Nantes, Metz, Blois, Tours, Marseille, Rouen et au Havre.

Dans le cadre de l'instruction et à des fins de parangonnage, il a également été fait appel au réseau européen des institutions supérieures de contrôle, à l'organisation mondiale des douanes et à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

L'enquête s'est terminée en décembre 2019, soit avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 27 mars 2020 par la Première chambre, présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Gautier, Courtois, Dov Zérah, Angermann et Courson, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Thibault, conseillère maître, et M. Canivenc, auditeur, et en tant que contre-rapporteur, M. Laboureux, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 7 avril 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, M. Morin, président de chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale, M. Andréani, M. Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport intitulé : *La direction générale des douanes et droits indirects – Exercices 2013-2019*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et de sa réponse adressée en retour à la Cour. Des exemplaires du projet de rapport ont, par ailleurs, été adressés, pour information, au ministre de l'action et des comptes publics, au ministre de l'intérieur ainsi qu'au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

La réponse sera publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Barbé, Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Antoine, Guérault, Mme Bouygart, MM. Clément, Glimet, de Nicolay, Miller, Rolland, Chatelain, Fulachier, Soubeyran, Appia, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, MM. Bouvard, Bichot, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Richier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Thibault, conseillère maître, de M. Canivenc, auditeur, rapporteurs, et de M. Laboureux, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Gabriel Ferriol, avocat général.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 septembre 2020.

Synthèse

La Douane, une administration polyvalente, en adaptation continue pour tenir compte des évolutions du contexte dans lequel s'inscrit l'exercice de ses missions¹⁰

Rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la relance, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) exerce trois missions principales : la surveillance et la lutte contre la fraude et les trafics, le soutien à l'activité économique, la perception de certains droits et contributions indirectes¹¹. Elle participe aussi à l'action de l'État en mer, au contrôle des passagers aux frontières extérieures de l'Union européenne et à la gestion des flux migratoires. Elle est en outre compétente en matière d'accompagnement des filières vitivinicoles et du commerce de tabac.

Cette diversité de missions est issue d'un équilibre datant de la mise en place du « marché unique » en 1993 et de la suppression des frontières intérieures de l'Union, qui ont conduit à la contraction du réseau territorial de garde-frontières et, en sens inverse, à l'élargissement des missions fiscales et à la participation croissante aux missions de sécurité intérieure.

La DGDDI est tenue de s'adapter aux nouvelles priorités de l'action publique et à l'évolution du contexte national et international. L'ensemble des métiers douaniers est concerné par cet impératif de modernisation.

Elle a dû ainsi mettre en œuvre le nouveau code des douanes de l'Union, adopté en mai 2016, qui modifie en profondeur les procédures de dédouanement et d'accompagnement des opérateurs économiques. Désormais, les opérations de dédouanement sont très majoritairement dématérialisées et les opérateurs peuvent choisir le point d'entrée de leurs marchandises (bureau de présentation) sur le territoire de l'Union tout en ayant effectué leurs formalités déclaratives à un autre point (bureau de déclaration). Par ailleurs, ces entreprises sont fortement incitées à demander le label d'opérateur économique agréé (OEA), qui permet de réduire les contrôles dont leurs marchandises font l'objet. Cet agrément est reconnu par toutes les douanes des pays de l'Union.

¹⁰ La présente enquête porte sur les exercices 2013-2019. Elle s'est terminée en décembre 2019, soit avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

¹¹ La Douane perçoit chaque année environ 28 % des recettes fiscales nettes de l'État.

Ces nouvelles réglementations, qui vont dans le sens de l'approfondissement du marché intérieur et de la facilitation des échanges au sein de l'Union, conduisent les services douaniers à adapter leur organisation pour mieux répondre aux attentes des opérateurs. Cette situation peut créer une forme de concurrence entre douanes nationales, les entreprises pouvant réorienter le traitement des flux commerciaux et les chaînes logistiques qui y sont associées vers d'autres pays de l'Union en cas d'insatisfaction.

Parallèlement, à compter de 2015, la Douane a réorganisé son action en matière de surveillance pour adapter ses missions « traditionnelles » au haut niveau de menace et accélérer la montée en puissance de ses activités de renseignement. Dans le cadre des plans de lutte antiterroriste, elle a bénéficié d'un abondement de plus de 1 000 emplois, du renouvellement d'équipements et du renforcement de ses moyens juridiques d'action.

Devant la nécessité de moderniser la gestion fiscale et à la suite des observations constantes de la Cour depuis de nombreuses années, la DGDDI s'est attachée à simplifier la fiscalité dont elle a la charge et à rationaliser son réseau comptable en lien avec celui de la direction générale des finances publiques (DGFIP). La Douane a ainsi engagé à partir de 2017 un mouvement de spécialisation et de professionnalisation de la gestion fiscale. Par ailleurs, 11 taxes « à faible rendement » gérées par la DGDDI ont été supprimées depuis 2013 et l'autoliquidation de la TVA à l'importation est autorisée depuis le 1^{er} janvier 2015, pour simplifier les procédures fiscales des entreprises.

Enfin, depuis que le Royaume-Uni a engagé la procédure de retrait de l'Union européenne (*Brexit*), la Douane a cherché à anticiper les conséquences possibles de la restauration des contrôles migratoires et de règles à l'importation, à l'exportation et à la circulation des marchandises tierces sur le territoire douanier de l'Union. Cette préparation lui a permis d'obtenir un abondement de 700 équivalents temps plein (ETP) sur trois ans, a donné lieu à des investissements pour construire un système d'information spécifique et a conduit à renforcer les implantations immobilières, dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais notamment.

Une administrations dotée d'une organisation et de moyens spécifiques

Si aucun modèle d'organisation douanière ne se dégage dans les pays développés, la situation française, qui se caractérise par le cumul des missions de dédouanement et des missions économiques, fiscales et de sécurité intérieure, apparaît singulière. En particulier, la Douane française se démarque d'autres organisations douanières comparables par l'ampleur de ses attributions fiscales.

Pour mener ces missions variées, la Douane mobilise plus de 17 000 agents, principalement déployés au sein d'un réseau territorial composé de 674 implantations. L'administration centrale assure le pilotage de ce réseau. Dotée d'environ 690 agents en 2019, son organigramme a été revu au 1^{er} octobre 2018 pour s'adapter aux évolutions des missions en cours. À cet égard, la Douane a fait le choix de créer un grand nombre d'entités spécialisées, notamment sous la forme de services à compétence nationale, qui se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle et disposent d'une certaine autonomie de gestion.

Le découpage territorial de son réseau lui est spécifique et se distingue de celui des autres services de l'État. Avec, en 2019, 12 directions interrégionales, 42 directions régionales, 150 bureaux de douane, 244 brigades de surveillance et 51 services de contributions indirectes, le maillage territorial est dense et résulte de la diversité des missions exercées.

Les importants moyens matériels que la Douane déploie, notamment en matière de surveillance aéromaritime, contribuent à cette polyvalence de métiers. Elle dispose, par ailleurs, de pouvoirs juridiques à la fois administratifs et judiciaires qui en font une administration spécifique.

La Douane a bénéficié d'arbitrages financiers favorables. Ainsi, sous le double effet des recrutements accordés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste et de l'anticipation du *Brexit*, les effectifs de la DGDDI ont augmenté de 4,6 % entre 2015 et 2019. Au sein des ministères financiers, cette hausse se distingue nettement de la réduction du nombre d'emplois menée par la DGFIP (- 7,4 %). L'ampleur des recrutements ramène les effectifs de la DGDDI à leur niveau de 2013, effaçant les réductions d'emplois décidées antérieurement.

Une transformation freinée par des rigidités de gestion et une insuffisante démarche de performance

En matière de ressources humaines, la sédimentation de régimes dérogatoires complexes et coûteux constitue un obstacle à la mobilité des agents et au développement des compétences. Les marges de manœuvre pour faire évoluer les effectifs et assurer une bonne adaptation des profils aux postes sont fortement contraintes. Il en résulte des taux de vacance élevés et des décalages persistants entre les organigrammes affichés et les besoins du service. Ce constat a conduit la DGDDI à adopter fin 2019 un plan d'action pluriannuel, qui doit permettre la diminution du nombre d'indemnités et leur modernisation et à établir, début 2020, des lignes directrices de gestion relatives à la mobilité, qui visent notamment à tenir davantage compte des profils des agents dans les recrutements. La Cour

préconise de poursuivre cette démarche en simplifiant les régimes statutaires et indemnitaires dérogatoires et en réduisant leur nombre pour favoriser la mobilité fonctionnelle des douaniers.

De plus, les modalités de logement des agents mises en œuvre par l'établissement public de la « Masse des douanes » demeurent marquées par une série d'insuffisances, déjà relevées par la Cour en 2016¹². L'accès à un parc de logements devrait pourtant permettre de réduire les difficultés rencontrées par les agents affectés dans certaines directions régionales, notamment en Île-de-France, et constituer un levier d'adaptation de son organisation et de son réseau. La Cour recommande donc de mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers qui facilite leur mobilité géographique.

Alors que la Douane propose une grande diversité de métiers et de carrières et que cet éventail est amené à se transformer sous l'effet des mutations qu'elle connaît, les agents sont peu mobiles et la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) demeure nettement insuffisante. Plusieurs métiers connaissent un écart croissant entre les postes ouverts et les profils disponibles, en particulier dans le domaine des systèmes d'information. Afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours professionnels et d'accompagner la stratégie de modernisation, la Cour recommande donc de construire une GPEEC prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane.

L'adaptation de la DGDDI à son environnement est aussi ralentie par la faiblesse des outils lui permettant d'allouer ses ressources de manière rationnelle. L'absence d'effectifs de référence fiabilisés et son incapacité à calculer le coût complet de chacune de ses missions l'empêchent de gérer ses moyens de manière satisfaisante. De plus, le manque de fiabilité de ses outils de suivi de l'activité et une réticence réelle à s'en donner les moyens l'empêchent de se comparer avec les autres douanes de l'Union.

Or, dans le cadre de la montée en charge de l'Agence européenne de garde frontières et de gardes-côtes (Frontex), les difficultés que la Douane rencontre pour documenter le coût de ses trois grandes missions et pour se comparer aux autres douanes européennes pourraient entraîner une absence de droit au remboursement de la France pour ses mises à disposition auprès de l'Agence. La DGDDI doit profiter des mois qui viennent pour travailler, en lien avec la direction du budget, à disposer des éléments d'analyse de son activité lui permettant de bénéficier de ces remboursements.

¹² Cour des comptes, *Le logement des douaniers par la « Masse des douanes »*, référé, mai 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

La Cour recommande donc à la Douane de se doter des outils permettant une allocation rationnelle des moyens par mission et par service, ainsi que d'élaborer un suivi précis de son activité afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes.

Par ailleurs, les dysfonctionnements relevés ces dernières années dans la gestion des moyens aéromaritimes de la Douane ne sont que très lentement corrigés. La disponibilité des moyens aériens, en dépit de récentes améliorations, demeure insuffisante pour la flotte d'hélicoptères et préoccupante pour la flotte d'avions. La Cour attire l'attention sur la nécessité d'accroître la disponibilité des moyens aéromaritimes, notamment en accélérant la mutualisation de la maintenance des flottes d'aéronefs et de bateaux.

Enfin, la Douane n'a pas mis en place d'outils de mesure de la performance et, en raison de ses missions de contrôle et de sanction, n'a développé que récemment une démarche de mesure du service rendu à l'utilisateur. En conséquence, aucun rapprochement n'est fait de manière systématique entre les résultats obtenus et les moyens qui y sont consacrés et les motifs d'insatisfaction des utilisateurs demeurent au fil des ans. La Cour recommande en conséquence d'améliorer la mesure de la performance et de mieux tenir compte des motifs d'insatisfaction du public, notamment pour renforcer la capacité à allouer ses ressources en fonction des priorités.

Le nécessaire recentrage de la DGDDI sur son expertise de contrôle des flux de marchandises et de personnes pour faire face aux mutations à venir

Les évolutions observées ces dernières années dans l'environnement douanier sont appelées à s'accélérer. Ces changements, d'une ampleur inédite depuis 1993, doivent conduire la DGDDI à réexaminer son champ d'expertise et à poursuivre sa transformation.

Avec la massification du commerce international dans une économie ouverte, la Douane devrait recentrer ses activités autour du contrôle des flux de marchandises. Cette logique de flux est devenue centrale avec notamment la montée en puissance des réglementations communautaires, le développement de nouvelles formes de commerce, dont le commerce électronique, qui modifie profondément les caractéristiques des flux de marchandises, l'intensification des flux de passagers aux points de passage aux frontières et la pression migratoire aux frontières de l'espace Schengen.

La Douane devrait ainsi se repenser comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux. Elle devrait prévoir la réorganisation de son réseau selon cette logique et en prenant en compte la dématérialisation des procédures. Le redéploiement des moyens devrait, par ailleurs, s'effectuer en s'inscrivant dans une recherche de synergies avec d'autres administrations. À cet égard, la Cour recommande de réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières.

Cette transformation s'inscrira dans le cadre du renforcement des moyens douaniers de l'Union. En particulier, la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, prévue par un règlement européen de novembre 2019, doté de moyens renforcés, doit conduire la DGDDI à anticiper les conséquences de la montée en charge des missions confiées à Frontex et à identifier sans retard les moyens nécessaires et les méthodes de travail à mettre en place.

Le mouvement d'unification de la fonction de recouvrement de la fiscalité, initié par la loi de finances pour 2019 et prolongé par l'article 184 de la loi de finances pour 2020, impliquera le transfert de fonctions fiscales de la Douane à la DGFIP. D'ici 2024, tout ou partie de la gestion de 11 des 14 contributions indirectes actuellement gérées par la Douane sera transférée. Une fois les transferts de mission prévus par les lois financières mis en œuvre, la fiscalité recouvrée par la DGDDI à l'horizon 2024 ne représentera que de l'ordre du tiers des sommes collectées en 2019.

Cet important chantier impliquera à la fois de poursuivre l'adaptation de la gestion fiscale préalablement aux transferts et de préparer parallèlement les profondes transformations de l'organisation de la Douane, son réseau comptable douanier étant en premier lieu concerné.

La Cour recommande ainsi de mettre en œuvre le transfert du recouvrement de nombreuses taxes prévu par la loi de finances pour 2020 dans les délais indiqués et d'en tirer les conséquences nécessaires en termes d'effectifs et d'implantations territoriales. À l'exception des droits de douane, de la TICPE et de la TVA à l'importation applicable aux personnes non assujetties, dont la gestion, le recouvrement et le contrôle présentent des particularités qui justifient pleinement leur maintien à la Douane, la Cour considère également nécessaire d'examiner, dispositif fiscal par dispositif fiscal, si le transfert des fonctions de recouvrement doit s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle.

Par ailleurs, la Cour recommande d'établir une stratégie de valorisation et d'intégration des données douanières commune avec la DGFIP. En effet, la mise en commun des données et de leur exploitation avec cette administration permettrait à la fois de faire émerger des ensembles de données plus volumineux et de faciliter le recrutement du personnel compétent pour leur traitement. Elle serait d'autant plus utile pour la DGDDI que la contraction du champ de ses missions fiscales, au fur et à mesure du transfert de taxes à la DGFIP, va limiter ses capacités à accéder et exploiter un ensemble riche et étendu de données.

Les transformations profondes induites par le transfert progressif des missions fiscales de la Douane fournissent l'occasion de réévaluer le champ d'intervention de la DGDDI. Elles conduisent à envisager un recentrage de ses missions par le transfert des compétences d'accompagnement des filières économiques. Dans le prolongement de ses observations formulées en 2014, la Cour recommande que les attributions vitivinicoles de la Douane soient confiées pour partie au ministère de l'agriculture, qui dispose aussi d'un réseau territorial, et pour partie aux organismes professionnels. Elle invite également à un réexamen des modalités d'organisation de la vente au détail du tabac, sans tabou sur le statut de préposé des Douanes et leur monopole de vente du tabac, et dans un objectif d'efficacité et de plus grande cohérence des politiques publiques.

Dans un contexte marqué par la forte dynamique de dématérialisation des procédures et de mise en concurrence des différentes douanes de l'Union, cette démarche de transformation doit permettre à la Douane de mieux répondre aux attentes des opérateurs économiques et à l'évolution des menaces. En recentrant ses activités douanières sur un cœur de métier à fort enjeu, la DGDDI serait ainsi en mesure de renouveler ses modalités d'exercice et de renforcer sa place dans l'action administrative nationale et européenne. Par ces efforts d'adaptation, elle contribuerait à ce que les opérateurs continuent à localiser en France le traitement des flux de marchandises et les chaînes logistiques qui y sont associées.

L'ensemble de ces transformations rend nécessaire l'élaboration d'un plan stratégique fixant l'évolution et les modalités d'exercice des missions de la Douane et comprenant un schéma d'adaptation du réseau territorial. Ce plan devra être prolongé par l'établissement d'ici la fin 2020 d'un contrat de performance de la DGDDI en cohérence avec le projet stratégique.

Récapitulatif des recommandations

Recommandations relatives à la gestion des ressources humaines

1. Simplifier les régimes statutaires et indemnitaires dérogatoires et en réduire le nombre pour favoriser la mobilité fonctionnelle des douaniers (*DGDDI*).
2. Mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers, qui facilite leur mobilité géographique (*DGDDI*).
3. Construire une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane (*DGDDI*).

Recommandations relatives à la gestion des moyens et à la performance

4. Se doter des outils permettant une meilleure adéquation entre les moyens et les missions des services, notamment d'un indicateur pertinent pour répartir les emplois entre les services territoriaux (*DGDDI*).
5. Élaborer un suivi précis de l'activité de la Douane afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes (*DGDDI*).
6. Accroître la disponibilité des moyens aéromaritimes, notamment en accélérant la mutualisation de la maintenance des flottes d'aéronefs et de bateaux (*DGDDI*).

Recommandations relatives à l'évolution et au recentrage des missions

7. Réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières (*DGDDI, DCPAF*).
8. Dans le cadre de la montée en charge des missions confiées à Frontex, identifier les moyens nécessaires et les méthodes de travail à mettre en place (*DGDDI, SG Mer*).
9. Mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans les délais fixés et en déduire les conséquences nécessaires en termes d'effectifs et d'implantations territoriales (*DGDDI*).

10. Préciser, dispositif fiscal par dispositif fiscal, si le transfert des fonctions de recouvrement vers la DGFIP doit s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle (*DGDDI, DGFIP*).
11. Mettre en place une valorisation des données mutualisée entre la DGFIP et la DGDDI (*DGDDI, DGFIP*).
12. Organiser le transfert au ministère de l'agriculture et aux organismes professionnels concernés du suivi économique de la filière vitivinicole (*DGDDI, DGAL*).
13. Élaborer un plan stratégique fondé sur une revue des missions de la Douane et le traduire d'ici fin 2020 dans un contrat de performance fixant les objectifs, les moyens et un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI (*DGDDI*).

Introduction

Depuis que l'expression « douanes nationales » est entrée dans le vocabulaire administratif français en 1790, l'action de la Douane n'a cessé d'évoluer autour du contrôle des marchandises et des personnes, de la lutte contre la fraude et de la collecte des taxes. Avec constance, elle a été chargée de s'adapter à des évolutions qui lui étaient extérieures (guerres et crises, évolution de la conjoncture économique, etc.), l'autorité politique lui assignant des priorités variables au cours du temps.

Cette polyvalence distingue la Douane par rapport à d'autres administrations. Elle est aussi à l'origine du statut singulier de ses agents qui s'est unifié au cours du temps tout en conservant une *summa divisio* historique, héritée de la Ferme Générale, entre les douaniers armés et en uniforme (la branche surveillance) et ceux qui ne le sont pas (la branche « opérations commerciales et administration générale »).

Au cours du XIX^e siècle et de la majeure partie du XX^e siècle, l'activité de la Douane était caractérisée par la lutte contre les fraudeurs et la contrebande (notamment du tabac et de l'alcool), ce que les agents des douanes appellent la « vieille douane », dans un contexte de moindre ouverture des marchés jusqu'à l'entrée de la France dans le marché commun européen.

Les différentes étapes de la construction européenne ont profondément bouleversé l'activité des services douaniers des pays de l'Union européenne. Avec la mise en place du « marché unique » en 1993 et la suppression des frontières intérieures de l'Union, la mise en œuvre du libre-échange a nécessité une profonde refonte de cette administration. Deux ans après le bicentenaire de la direction générale des douanes françaises, l'activité structurante de dédouanement et de surveillance aux frontières a été très substantiellement modifiée.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 1993, le principe de la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services prévaut à l'intérieur de l'Union européenne. Même si cela ne signifie pas pour autant que les flux de marchandises soient affranchis de tout contrôle, la Douane a dû profondément changer ses pratiques professionnelles. La libre circulation des personnes n'implique pas non plus une absence de contrôles, notamment dans le cadre des missions de sûreté du territoire et de lutte contre les fraudes et trafics, et elle a pour corollaire une vigilance renforcée aux frontières de l'Union pour gérer les flux migratoires.

La mise en place du marché intérieur en 1993 s'est traduite pour la Douane à la fois par un net resserrement de son réseau territorial et par la recherche de missions nouvelles, impliquant notamment une nouvelle répartition des compétences entre les administrations des finances. La gestion de l'ensemble des contributions indirectes, qui relevait précédemment de la direction générale des impôts, a ainsi été confiée à la Douane qui assurait déjà notamment le recouvrement et le contrôle de la fiscalité assise sur les produits pétroliers.

Parallèlement, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est intervenue de manière croissante dans les missions de sécurité intérieure, en s'associant notamment aux dispositifs départementaux de coordination interministérielle dans le domaine de la sécurité tels que les groupements d'intervention régionaux. À compter de 1995, la Douane s'est vu également confier de nouvelles attributions en matière de contrôle de l'immigration aux frontières extérieures.

Malgré une période de doute sur son identité et son devenir, la Douane française s'est ainsi adaptée aux évolutions de son environnement en transformant son organisation, ses missions et les modalités de leur exercice.

La singularité de la DGDDI résulte de cette évolution historique. Elle présente la particularité d'être administrativement rattachée au ministère chargé du budget, y compris pour des missions dont la nature pourrait être rapprochée de celles exercées par des services relevant d'autres ministères (intérieur pour la surveillance, agriculture pour le suivi de certaines filières économiques, économie pour certains contrôles de marchandises).

Aujourd'hui dotée de plus de 17 000 agents, elle participe activement à l'exercice de trois types de missions : la régulation des flux de marchandises et la perception des droits de douane, qui la conduisent à accompagner les entreprises dans leurs opérations commerciales ; la surveillance, avec une contribution croissante à la lutte contre la fraude et les trafics ; la perception de certains droits et impôts indirects, dont le champ a été élargi en 1993. Elle contribue aussi à l'exercice d'autres missions en partenariat avec d'autres administrations, notamment la politique migratoire, la lutte contre le terrorisme, l'action de l'État en mer ou encore l'accompagnement de la filière économique vitivinicole et les débiteurs de tabac.

Dans un contexte fortement évolutif, l'administration douanière est confrontée à une ancienne mais difficile recherche d'un équilibre entre facilitation des échanges et garantie de la sécurité publique.

Les modalités de gestion des flux de marchandises dans une économie mondialisée et dans un cadre communautaire de plus en plus intégré la conduisent à être dans une logique constante d'adaptation et de réforme. En effet, le commerce mondial s'est fortement développé au cours des trois dernières décennies. La valeur des exportations mondiales de marchandises est ainsi passée de 2 000 Md\$ en 1980 à 19 640 Md\$ en 2018, connaissant une croissance de 7,1 % par an¹³. Les volumes échangés ont été multipliés par quatre au cours de cette période. De plus, la montée en puissance du commerce électronique a fortement modifié les modalités de contrôle des flux de marchandises. En effet, le commerce électronique mondial a représenté au total 27 700 Md\$ en 2016, contre 19 300 Md\$ en 2012. En 2019, il représentait 8,7 % du total des ventes de détail dans le monde, contre 7,4 % un an auparavant. Enfin, les modes d'accompagnement des entreprises, notamment lors de leurs opérations de dédouanement, ont substantiellement évolué depuis 2016 avec l'adoption du code douanier de l'Union.

De même, l'exercice de la mission de surveillance a été profondément modifié, notamment depuis 2015, pour tenir compte de l'évolution des menaces.

Dans le même temps, elle doit tirer les conséquences de réformes nationales en cours en matière de transfert de fiscalité et se préparer à la sortie de l'Union du Royaume-Uni, qui aura pour effet de recréer en Manche-Mer du Nord une frontière douanière extérieure.

Dans ce cadre complexe et en forte mutation¹⁴, la Douane a mis en place une organisation spécifique autour de trois métiers principaux (I). Elle a engagé son adaptation pour répondre à des enjeux multiples et renouvelés (II). Les changements en cours se heurtent toutefois à des freins persistants (III). Elle doit approfondir sa transformation pour un exercice renouvelé de ses missions (IV).

¹³ Il est ici question des flux de marchandises. Pour mémoire, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France ont été les quatre principaux exportateurs de services dans le monde.

¹⁴ La présente enquête porte sur les exercices 2013-2019. Elle s'est terminée en décembre 2019 (dépôt du rapport d'instruction), soit avant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

Chapitre I

Une administration polyvalente dotée d'une organisation et de moyens spécifiques

L'originalité de l'activité de la Douane réside dans sa polyvalence et tient également aux particularités des réglementations qu'elle applique et des pouvoirs qu'elle met en œuvre. Les actions menées par la Douane française portent sur un champ d'interventions élargi depuis l'instauration du marché unique européen (I). Son organisation administrative s'est construite selon plusieurs logiques successives (II). Pour exercer ses missions, elle est dotée d'importants moyens humains, matériels et juridiques spécifiques (III).

I - Un champ d'interventions de la Douane élargi après l'instauration du marché unique européen

Le rôle de la Douane s'organise autour de trois grands métiers et d'un équilibre des missions déterminé en 1993 (A). Au-delà de ces principaux métiers, la Douane française contribue à de nombreuses politiques publiques (B). Elle occupe ainsi une place singulière par rapport aux autres douanes de l'Union européenne (C).

A - Trois missions principales, héritées d'un équilibre déterminé en 1993

1 - Une compétence ancienne de régulation des flux de marchandises et de perception des droits de douane

Sur la base des règles fixées pour le commerce international, la Douane contrôle les flux commerciaux avec trois objectifs : la fluidité, la sécurité et la qualité.

En 2020, **3 280 ETP¹⁵ sont affectés à la « promotion des échanges et la qualité du dédouanement »**. Toutefois, cette donnée reste indicative. Tous les douaniers, quel que soit leur statut, sont amenés à participer à la régulation des flux commerciaux car cette activité induit des perceptions de droits et taxes et peut être à l'origine d'une fraude qui sera traitée par le personnel dit de « surveillance » de la Douane.

La déclaration en douane¹⁶ est au cœur de la procédure. Les données de cette déclaration sont exploitées pour la liquidation des droits et taxes, l'établissement des statistiques du commerce international et la réalisation de contrôles ciblés. Sur le fondement de cette déclaration, la Douane accorde, ou pas, la mainlevée¹⁷ des marchandises, c'est-à-dire l'autorisation pour le déclarant d'en disposer librement.

Le nombre de déclarations en douane traitées en 2019 s'est élevé à 34,2 millions, en hausse de 52 % depuis 2012, essentiellement en raison de l'augmentation des importations (fret traditionnel et fret express). Cette augmentation est en lien avec celle des flux du commerce international, en forte croissance et en mutation. La digitalisation croissante des flux, qui se concentre sur quelques plateformes multimodales¹⁸, est une autre évolution majeure des dernières années. Le commerce électronique mondial a représenté au total 27 700 Md\$ en 2016, contre 19 300 Md\$ en 2012¹⁹. Il représente 8,7 % du total des ventes de détail dans le monde, contre 7,4 % un an auparavant.

¹⁵ Source : projet annuel de performance 2020 du programme 302.

¹⁶ Acte juridique par lequel une personne manifeste son intention d'attribuer un régime douanier à une marchandise qu'elle importe ou exporte.

¹⁷ Acte par lequel les autorités douanières mettent à disposition une marchandise aux fins prévues par le régime douanier sous lequel elle est placée.

¹⁸ Ainsi 57 % du transit mondial aérien passe par moins de 30 plateformes de correspondance (« hubs »).

¹⁹ Source : Commission du commerce international des États-Unis.

Cette augmentation continue des échanges commerciaux observée depuis une décennie a été très nettement interrompue début 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et économique qui a touché la France et l'ensemble de ses partenaires commerciaux.

L'action de la Douane face à la crise sanitaire au premier semestre 2020

Dans le contexte des mesures de restriction de déplacement et d'activité, la Douane a diffusé dès le mois de mars 2020 des informations à destination des particuliers et des entreprises pour les orienter dans les démarches douanières. En particulier, des fiches détaillées ont été élaborées afin de présenter les modalités d'importation en franchise de droits et taxes de matériel sanitaire, ainsi que les procédures d'importation d'équipements de protection individuelle. Parallèlement, la Douane a été particulièrement sollicitée pour s'assurer du respect des normes applicables aux produits de santé et de protection importés des pays tiers, notamment en provenance de Chine.

Les mesures de restriction des déplacements ont par ailleurs conduit la Douane à adapter ses méthodes de travail, notamment en privilégiant, dans la mesure du possible, le télétravail. Au terme du premier semestre 2020, la Douane a ouvert des travaux visant à tirer de cette expérience des enseignements sur l'adaptation des procédures et la poursuite de leur dématérialisation. Ces travaux doivent aboutir à l'automne 2020.

Quelles que soient les perspectives, encore incertaines, de reprise du commerce international, le choix par les opérateurs des pays par lesquels ils font entrer leurs marchandises sur le territoire de l'Union a d'importantes conséquences économiques, notamment en matière de chaînes logistiques. Cette situation crée une forme de concurrence entre services douaniers au sein de l'Union. La France a affiché sa volonté, notamment dans son plan « dédouanez en France » présenté en 2015, de placer ces échanges commerciaux au cœur de ses priorités afin d'inciter les opérateurs à dédouaner en France.

Dans un cadre juridique européen, notamment avec l'adoption du code douanier de l'Union en 2016, succédant au code des douanes communautaire (cf. annexe n° 1), la Douane délivre aux entreprises le label « opérateur économique agréé » (OEA) créé en 2008.

Les principaux avantages liés au statut d'opérateur économique agréé (OEA)

Fin 2019, 1 763 entreprises avaient été labellisées OEA par la Douane. Ce statut permet à toute entreprise exerçant une activité liée au commerce international d'acquiescer une certification de qualité sur les processus douaniers et de sûreté qu'elle met en œuvre. Délivré par chaque douane nationale, il est reconnu dans l'Union et dans les pays signataires d'accords de reconnaissance mutuelle. Il permet à l'entreprise qui le détient de bénéficier d'avantages particuliers tels que le traitement prioritaire des déclarations et l'allègement de la charge de contrôles sur les flux.

Les entreprises labellisées OEA bénéficient d'un ensemble d'avantages en amont, en cours et en aval des contrôles douaniers. L'opérateur reçoit une notification préalablement à la réalisation d'un contrôle. Les contrôles physiques et documentaires sont allégés de 65 % à 95 % et l'opérateur peut choisir le lieu du contrôle. En cas d'analyse des échantillons, le traitement est conduit de manière prioritaire.

En complément de la labellisation OEA, la Douane a développé une activité de conseil personnalisé aux entreprises qui en font la demande. À ce titre, 2 513 entreprises avaient bénéficié de ces conseils fin 2019.

2 - Une implication croissante dans la lutte contre les fraudes et les trafics

La Douane est mobilisée dans la lutte contre plusieurs types de menaces : les trafics ; le terrorisme et le financement des activités criminelles ; les menaces environnementales et sanitaires. Elle contribue ainsi à la protection du consommateur, des patrimoines culturels et naturels.

En 2020, 7 450 ETP²⁰ sont affectés à la surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et à la lutte contre les trafics.

Comme elle est informée de tous les flux de marchandises déclarées qui entrent et sortent du territoire national, son rôle en matière de fraudes ne se limite pas aux seuls trafics de matières illicites. En effet, la fraude peut être notamment constituée par la souscription d'une fausse déclaration portant sur l'origine, l'espèce ou la valeur. La fraude peut encore consister à faire entrer sur le territoire européen des marchandises licites mais non conformes aux normes.

²⁰ Projet annuel de performance pour 2020.

Cet ensemble d'actions a conduit la Douane à saisir, en 2019, 87,6 M€ d'avoirs criminels, 360,3 tonnes de tabac de contrebande, 1 021 armes à feu, 4,5 millions d'articles contrefaits, 123,1 tonnes de drogues. Elle a également notifié des redressements dont les montants ont oscillé entre 268,5 M€ et 415,1 M€ depuis 2014, pour s'établir à 280,9 M€ en 2019.

La Douane participe aussi à la préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen, 1 775 ETP étant affectés à cette action qui est montée en puissance à la suite des attentats de 2015.

En raison de la nature même des fraudes et trafics qu'elle combat, la Douane doit entretenir des liens avec les autres services de l'État concourant à cette lutte.

La coopération fonctionnelle de la Douane avec les autres services des ministères économiques et financiers (MEF), bien qu'*a priori* naturelle en raison de la convergence des missions et de l'appartenance à un même ministère, ne s'est en réalité développée que depuis quelques années²¹.

La Douane partage la police de la marchandise avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)²² et doit veiller avec elle, ainsi qu'avec la direction générale des entreprises (DGE), au respect de normes. La montée en puissance de la contrefaçon les incite à travailler davantage ensemble²³.

Enfin, ses interventions en la matière s'effectuent en coopération avec d'autres ministères (intérieur, agriculture), avec l'autorité judiciaire, les instances européennes et la communauté du renseignement. L'intégration de la Douane aux actions interministérielles et européennes n'est pas toujours aisée mais des progrès ont été relevés (cf. *infra*).

²¹ Par exemple, la Douane est intégrée dans la cellule de lutte contre la fraude à la TVA pilotée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

²² Ces deux directions disposent d'un laboratoire commun depuis 2007.

²³ Cf. Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons : Une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

3 - Un élargissement des missions fiscales en 1993

Au 1^{er} janvier 1993, la Douane s'est vu confier l'assiette, le contrôle, le contentieux et le recouvrement des contributions indirectes et des impositions sur les alcools, les tabacs et la viticulture, jusque-là assurés par la direction générale des impôts (DGI). Dans le même temps, la DGI devenait compétente pour collecter la TVA intracommunautaire.

En matière fiscale, la Douane perçoit chaque année environ 28 % des recettes fiscales nettes de l'État et contribue, comme ses homologues européens, au financement du budget de l'Union par la collecte des droits de douane à l'importation, pour un montant annuel d'environ 2 Md€²⁴. D'après la loi de finances pour 2020, **1 708 ETP relèvent des missions liées à la fiscalité douanière, énergétique et environnementale.**

À l'importation, la Douane affecte aux marchandises un « régime douanier », statut juridique acquis à l'issue de leur dédouanement qui prend en compte leur destination (utilisation). Dans la plupart des cas, ce régime douanier conduit à acquitter des droits de douane et de la TVA. À l'exportation, les opérations de dédouanement permettent, dans la majorité des cas, d'ouvrir le droit à exonération de la TVA.

La DGDDI gère également une partie de la fiscalité environnementale, à titre principal la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ainsi qu'un ensemble de contributions indirectes, telles que les accises portant sur les tabacs et les alcools, et divers droits notamment liés aux activités maritimes. Ces taxes ont représenté un montant de 85,1 Md€ en 2019 (voir annexe n° 2).

La Douane participe à la lutte contre la fraude relative à l'ensemble de la fiscalité qu'elle gère et recouvre. Cette mission évolue, notamment sous l'effet du développement du commerce électronique.

²⁴ Les droits de douane sont l'élément principal des ressources propres traditionnelles de l'Union européenne : ils se sont élevés à 21,5 Md€ (14 % du budget de l'UE) en 2019.

B - Une contribution de la Douane à d'autres politiques publiques

1 - La participation au contrôle de passagers aux frontières

Le contrôle des points de passage frontaliers (PPF) est confié aux deux corps de garde-frontières déclarés par la France à la Commission européenne : la police aux frontières (PAF), relevant du ministère de l'intérieur, et la DGDDI. Une complémentarité a été instaurée entre ces deux services pour le contrôle des personnes aux frontières extérieures²⁵. Pour exercer cette mission, la Douane a notamment accès au fichier dit PNR.

Le fichier « *Passenger name record* » (PNR)

Les données des dossiers passagers (PNR) sont des informations à caractère personnel communiquées par les passagers, recueillies et conservées par les transporteurs aériens, telles que le nom du passager, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro du siège, etc.

En France, la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a contraint les compagnies ferroviaires, aériennes, maritimes à transmettre les données PNR à la police et à la gendarmerie. Ces données peuvent être comparées avec celles du fichier des personnes recherchées (FPR) ainsi qu'avec le système d'information Schengen (SIS).

Depuis, une directive PNR du Conseil Européen en date du 21 avril 2016 a autorisé et réglementé le transfert de ces données aux autorités répressives des États membres et leur traitement aux fins de la prévention et de la détection d'infractions terroristes ou de formes graves de criminalité ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière.

La Douane assure aujourd'hui, sur 75 points de passage frontaliers (PPF) et neuf points de passage contrôlés outre-mer (PCO), le contrôle des entrées et sorties des personnes aux frontières extérieures en plus de l'application des réglementations dont elle a la charge. L'effectif qui participe à cette mission n'est pas chiffré car aucun agent ne se consacre exclusivement à ces contrôles. Dans la réalité quotidienne, les contrôles ne sont pas systématiques²⁶ car les services douaniers procèdent à des arbitrages entre leur mission douanière et leur mission garde-frontières.

²⁵ En application d'une circulaire interministérielle du 6 novembre 1995.

²⁶ Cf. IGA, CGEDD, CGEFI, *L'organisation du contrôle aux frontières et la révision de la carte des points de passage frontaliers aériens*, décembre 2014.

La carte des PPF, élaborée en 1995 sur la base du périmètre initial de l'Espace Schengen et de l'implantation des services de la PAF et de la Douane, a peu évolué jusqu'en 2011. En décembre 2011, 22 aérodromes, placés sous le contrôle de la Douane, ont perdu leur qualification de PPF. Depuis 2012, la carte des PPF n'a évolué qu'à la marge (cf. annexe n° 11).

2 - L'implication dans l'action de l'État en mer

La Douane, au même titre que d'autres administrations, participe à l'action de l'État en mer (AEM). Ses actions concernent notamment la police de la navigation, le contrôle des pêches, les missions de sauvetage, la lutte contre la pollution. Cette mission de surveillance aéromaritime s'inscrit dans le cadre de coopérations européennes.

À titre d'exemple, plus de 19 tonnes de cannabis et 11 tonnes de cocaïne ont été saisies en 2018 à l'occasion d'opérations communes menées par les douanes françaises et espagnoles (« Pascal Atlantique »). De même, la Douane intervient dans le cadre d'actions coordonnées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)²⁷.

Sur 1 285 agents spécialisés de la branche surveillance, environ 760 exerçaient en 2019 leur activité dans le dispositif aéromaritime de la Douane, dont 557 marins et 165 personnels aériens.

3 - L'accompagnement des filières économiques vitivinicoles et des tabacs

La Douane assure deux ensembles de missions dans le domaine vitivinicole et cidricole : une mission fiscale, de gestion des impôts indirects, portant notamment sur les boissons alcooliques, et une mission économique, de suivi du potentiel de production et des quantités mises sur le marché (gestion des parcelles, suivi des récoltes et des stocks).

Lors du transfert de ces missions en 1993 de la DGI vers la DGDDI, les fonctionnaires chargés des contributions indirectes et des impositions sur les alcools, les tabacs et la viticulture ont tous accepté de suivre la mission et sont devenus douaniers. Ils ont été affectés à la branche « administration générale/opérations commerciales » (AG/Opc) et aucun

²⁷ Créée par le règlement du conseil n° 2007/2004 du 26 octobre 2004, sous la désignation d'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (déjà abrégé en « Frontex »).

d'entre eux n'est astreint au port de l'uniforme. En 2019, **129 équivalents temps plein travaillé sont chargés du soutien aux débiteurs de tabac et 294 sont responsables du suivi de la filière vitivinicole.**

La vente au détail du tabac en France repose pour l'essentiel sur un réseau de 23 709 débiteurs de tabac (fin 2019), dont les tenanciers sont des préposés de l'administration de la Douane. Le débiteur de tabac, en situation de monopole de vente au détail²⁸, signe un contrat de gérance de trois ans renouvelable. L'État décide de la part du produit de la vente du tabac qui revient aux buralistes et prend à sa charge une multitude d'aides de soutien au revenu, d'accompagnement à la sécurisation des débiteurs et d'appui à la diversification de l'activité. Depuis 2004, l'ensemble des aides sont retracées dans des « contrats d'avenir » ou des « protocoles d'accord » signés par l'État et la Confédération des buralistes.

C - Une administration douanière française singulière par rapport aux douanes étrangères

Dans le cadre de l'union douanière, les 27 États membres mettent en œuvre une réglementation harmonisée en matière de dédouanement. Toutefois, en application du principe de subsidiarité, les modalités d'organisation et les attributions des services douaniers varient sensiblement.

1 - Une organisation française qui se distingue par des attributions variées et étendues, notamment en matière fiscale

L'organisation française de la Douane, qui assure tant des missions de dédouanement que des missions économiques, fiscales et de sécurité intérieure, apparaît minoritaire au sein de l'Union européenne.

Une partie des missions assurées par la DGDDI est exercée par des administrations distinctes de celles des douanes dans d'autres États membres. En Italie, la compétence de police des marchandises est ainsi scindée entre deux administrations du même ministère (la *Guardia di Finanza* et l'*Agenzia delle dogane e dei monopoli*). Elle peut également être disjointe des missions fiscales, comme au Royaume-Uni où l'administration des recettes et des douanes (*Her Majesty's Revenue and Customs*) assure la fonction fiscale tandis qu'une agence (*Border Force*) exerce les contrôles et les missions de surveillance.

²⁸ Décret du 28 juillet 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés.

Par ailleurs, la Douane française se démarque par l'ampleur de ses attributions fiscales par rapport aux autres organisations douanières comparables (agence ou direction générale). La DGDDI perçoit ainsi 28 % des recettes fiscales françaises, au deuxième rang après la Bulgarie (45 %), loin devant l'Allemagne (18 %) et très loin devant l'Italie (4 %).

Les pouvoirs juridiques étendus distinguent également la DGDDI. La majorité des douanes européennes disposent d'attributions exclusivement administratives, les procédures judiciaires étant confiée à des services de police spécialisés et non à un service douanier.

Néanmoins, aucun modèle d'organisation ne se dégage parmi les 183 membres de l'Organisation mondiale des douanes. Des missions complémentaires incombent à certaines administrations douanières, telle que la compétence de lutte contre le travail dissimulé en Allemagne (*Bundeszollverwaltung*), ou la régulation du secteur des jeux publics en Italie, confiée à l'agence en charge des douanes et des monopoles.

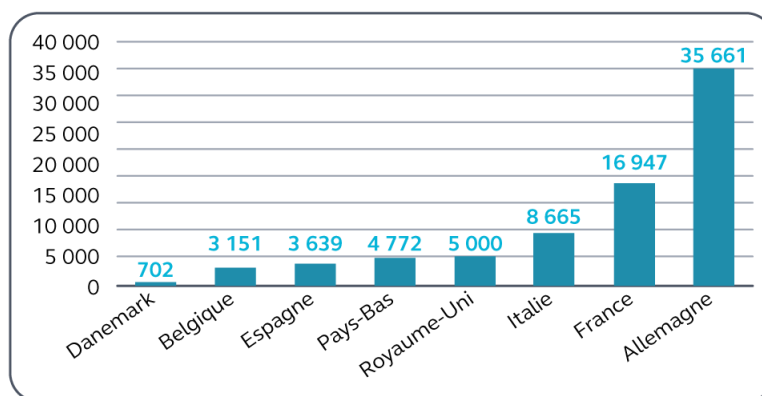
Au total, l'hétérogénéité des missions confiées aux douanes nationales est reflétée par la structure administrative assurant les missions de dédouanement. Seuls huit des 27 États membres de l'Union européenne, dont la France, disposent d'une administration des douanes sous la forme d'une agence ou d'une direction générale, d'autres États ayant notamment opté pour un service de dimension restreinte au sein d'un ministère.

2 - Des moyens importants en comparaison des autres douanes européennes

Les différences dans le champ des missions des administrations douanières expliquent la diversité des moyens matériels qui leur sont accordés. La plupart des organisations douanières sont ainsi dépourvues de moyens aériens et maritimes équivalents à ceux de la DGDDI.

Cette hétérogénéité d'exercice des missions et des organisations se traduit par des écarts importants entre les effectifs des douanes nationales. Ces écarts d'effectifs significatifs sont en partie dus au différentiel d'activité des administrations douanières.

Graphique n° 1 : effectifs des douanes de huit États européens



Source : Organisation mondiale des douanes (2019), traitement Cour des comptes

L'hétérogénéité des procédures douanières explique aussi ces différences. Pourtant, la Cour des comptes européenne²⁹ a rappelé que celles-ci devaient être mises en œuvre de manière uniforme, notamment dans les ports de l'Union. La situation effective en Europe se caractérise par des écarts importants même dans les domaines régis par des règles communautaires³⁰. Les stratégies et méthodes de l'Union en matière douanière ont pourtant fait l'objet de plusieurs communications de la Commission européenne. Un programme d'action des douanes européennes pour la période 2014-2020 a servi de cadre à l'action de la DGDDI au cours de la période sous revue.

II - Une organisation administrative construite selon plusieurs logiques successives

L'organisation administrative de la DGDDI en 2019 est le résultat de plusieurs logiques. La première, historique et traditionnelle, est celle du pilotage d'un **réseau d'environ 13 300 agents répartis sur l'ensemble du territoire par une administration centrale, dotée d'environ 690 agents.**

Une autre logique, qui a prévalu ces dernières années, a conduit à la création de **19 entités**, disposant d'une certaine autonomie de gestion et regroupant **plus de 3 000 agents**. Elles s'intercalent dans la ligne hiérarchique traditionnelle entre les services centraux et déconcentrés.

²⁹ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 23/2016, *Le transport maritime dans l'UE*, 2016.

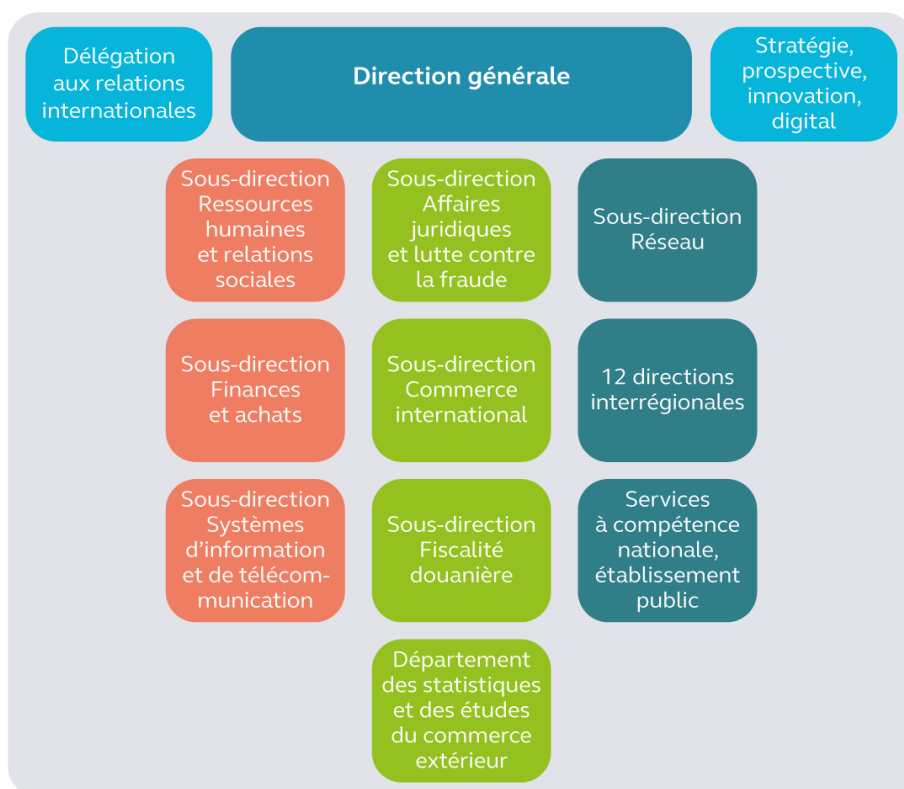
³⁰ En mai 2018, la Commission européenne a élaboré un cadre commun de gestion des risques. Il devait être mis en œuvre par des États membres début 2019.

A - Une administration centrale « tête de réseau »

Installée à Montreuil, l'administration centrale de la DGDDI pilote l'action des services déconcentrés. Elle a été réorganisée en 2018, pour en améliorer le fonctionnement au bénéfice du réseau mais aussi pour préparer et accompagner la transformation numérique des métiers.

La nouvelle organisation de la direction générale (cf. organigramme complet en annexe n° 3) a institué une sous-direction chargée des missions, de l'organisation et du pilotage du réseau afin d'améliorer la conduite globale des services et la déclinaison des orientations stratégiques dans le réseau. La sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été réorganisée pour développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Organigramme n° 1 : organisation simplifiée de la DGDDI



Source : DGDDI, présentation Cour des comptes

Les trois sous-directions métiers existant avant octobre 2018 ont été maintenues : celle des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude, celle du commerce international et celle de la fiscalité douanière, de même que la délégation aux relations internationales, directement rattachée au directeur général, qui anime un réseau de 18 attachés et officiers de liaison douaniers, relais de la Douane à l'étranger. Les sous-directions « métiers » travaillent en lien étroit avec les sous-directions « soutien ».

En ce qui concerne le commerce international, pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions du code douanier de l'Union (CDU), la Douane s'est réorganisée en mettant en place un service grands comptes (SGC), point d'entrée unique pour les principaux opérateurs du commerce extérieur, et des centres d'expertise spécialisés correspondant aux grands secteurs économiques, afin de faciliter les opérations de dédouanement.

B - La création récente de nombreuses entités spécialisées

Les 19 entités, disposant d'une certaine autonomie de gestion, qui « s'intercalent » entre l'administration centrale et les services déconcentrés, recouvrent des situations juridiques diverses : un établissement public, dix services à compétence nationale et huit services spécialisés (cf. annexe n° 5). Depuis 2013, cinq services à compétence nationale ou spécialisés ont été institués au sein de la DGDDI, soit près d'une création par an, le dernier en date étant la direction nationale garde-côtes des douanes (DNGCD) depuis le 1^{er} juillet 2019.

Leur développement est susceptible d'affecter la lisibilité des responsabilités et la gestion, dans la mesure où la Douane n'a pas élaboré de stratégie ou de grille de lecture précisant les critères d'opportunité de créer des structures administratives supplémentaires disposant d'une certaine autonomie par rapport aux services centraux ou déconcentrés. Elle n'a pas non plus établi de lignes directrices permettant le suivi de ces structures. Dès lors, les modes de pilotage ne sont pas harmonisés entre les sous-directions chargées d'en assurer le suivi.

Les créations de service répondent pour la plupart à des contraintes tenant à la nature des missions exercées, telles que le traitement d'informations couvertes par le secret, ou à des exigences d'efficacité, comme la centralisation des procédures. Les attributions de ces entités sont diverses, certains exerçant des missions opérationnelles, d'autres se rapprochant d'un bureau d'administration centrale.

1 - La direction nationale du renseignement douanier : une action prépondérante dans la lutte contre les trafics

Parmi ces services, la direction nationale du renseignement douanier (DNRED) a pour mission la lutte contre les grands trafics et joue, au sein des services de la Douane, un rôle prépondérant mais non exclusif. Au cours des dernières années, elle a été réorganisée pour adapter sa stratégie et ses moyens aux modalités de fraude les plus récentes en instituant des cellules davantage spécialisées par thème.

Elle est depuis 2008 l'un des services de la communauté française du renseignement. Elle est avec Tracfin l'un des deux services de renseignement du ministère des finances et des comptes publics et compte parmi les six services spécialisés de renseignement³¹. Elle recourt à ce titre à des moyens techniques et tactiques spécialisés. Elle exerce son activité sur l'ensemble du territoire douanier national et dispose d'un réseau de 21 implantations territoriales.

Ses méthodes de travail spécifiques reposent notamment sur l'utilisation d'aviseurs, c'est-à-dire des personnes étrangères à la DGDDI qui fournissent des renseignements amenant à la découverte de la fraude, ainsi que sur la collaboration nationale et internationale, avec les douanes étrangères ou les institutions spécialisées comme Europol.

2 - La direction nationale garde-côtes des douanes (DNGCD) : la recherche d'un meilleur pilotage opérationnel

La DNGCD a été créée à compter du 1^{er} juillet 2019³². Implantée au Havre, elle est chargée d'harmoniser le pilotage opérationnel du dispositif garde-côtes et tend à renforcer la lisibilité de l'action de la Douane à l'égard des autres services engagés dans l'action de l'État en mer (AEM). Elle assure désormais un commandement opérationnel unifié du dispositif aéromaritime de la Douane. Les services garde-côtes des douanes dépendent désormais hiérarchiquement de la DNGCD. Ils sont au nombre de trois correspondant à trois façades maritimes (Antilles-Guyane, Atlantique-Manche-Mer du Nord, Méditerranée). La DNGCD compte 894 ETP au 1^{er} janvier 2020.

³¹ Article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure.

³² Décrets du 12 février 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale garde-côtes des douanes ».

3 - La transformation du service spécialisé dans la lutte contre les fraudes financières pour renforcer la coordination ministérielle

Spécialisé dans la lutte contre les fraudes financières, comptant 267 officiers de douane judiciaire, le service national unique d'enquête judiciaire (SNDJ), placé sous la double tutelle du DGDDI et du DGFIP, a connu une profonde réorganisation dans le cadre de la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018.

Afin de renforcer la coordination ministérielle de la lutte contre la grande délinquance douanière, financière et fiscale, il a été remplacé par le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) en 2019. Dirigé par un magistrat, le SEJF réunit les officiers de douane judiciaire de l'ancien SNDJ ainsi que 25 officiers fiscaux judiciaires.

4 - Le service d'analyse de risque et de ciblage (Sarc) : une analyse automatisée des risques de fraude pour mieux cibler les contrôles

S'inspirant de l'exemple de la DGFIP, qui a constitué en 2013 une mission requêtes et valorisation chargée de cibler la fraude par la valorisation des données, la Douane a créé en 2016 le Sarc afin d'unifier les travaux d'analyse du risque menés jusque-là conjointement par la direction générale, les directions régionales et la DNRED.

Ce service à compétence nationale a pour mission d'orienter et d'animer la politique de contrôles par une analyse de risque dans le champ de la fiscalité douanière, mais aussi dans celui des autres missions de la douane. Le Sarc s'appuie sur l'exploitation statistique d'un ensemble de données quantitatives (*datamining*). Il est composé d'une trentaine d'agents dont deux scientifiques de la donnée (*data scientists*).

5 - Le service statistique du commerce extérieur : une production fiabilisée des chiffres du commerce extérieur

La Douane assure la production des chiffres du commerce extérieur dans le cadre du réseau piloté par l'Insee. Elle dispose en effet de toutes les informations nécessaires avec les déclarations d'échange de biens (DEB) recueillies par ses services. Cette mission est conduite par le département des statistiques et des études du commerce extérieur³³, qui établit les chiffres du commerce extérieur et procède à des études et analyses.

³³ Ce département assure une tutelle fonctionnelle du pôle statistique de la direction nationale des statistiques du commerce extérieur, service à compétence nationale créé par l'arrêté du 29 octobre 2007.

C - Un découpage territorial spécifique à la Douane

La DGDDI compte 674 implantations territoriales, regroupant 13 337 ETP. Depuis 2013, 119 sites ont été fermés³⁴, notamment sous l'effet du resserrement du réseau comptable. Les services déconcentrés de la DGDDI sont organisés en directions interrégionales (12), à compétence interdépartementale et regroupant des directions régionales (42).

Les nouvelles régions administratives créées en 2016 correspondent en grande partie aux inter-régions douanières. Parmi ces dernières, trois restent plus larges que les nouvelles régions³⁵ tandis que la région d'Île-de-France est couverte par deux directions interrégionales (Île-de-France et Paris-aéroports).

Les directions régionales ne coïncident pas avec le découpage administratif de droit commun. Une direction régionale est généralement composée, en plus des services de gestion, d'encadrement et de logistique, de bureaux de douane, chargés des opérations commerciales, de brigades de douane, chargées des missions de surveillance et de services de contribution indirectes (cf. annexe n° 6).

³⁴ Nombre brut, non retraité des créations d'implantations territoriales.

³⁵ Bretagne-Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur-Corse et Bourgogne-Franche-Comté-Centre-Val-de-Loire.

Carte n° 1 : organisation territoriale en métropole



Source : DGDDI

Elles sont compétentes en matière d'assiette, de contrôle et de recouvrement des droits, de législation des contributions indirectes, de protection en matière de santé humaine, animale et végétale, de mesures de protection de l'environnement, de réglementation pour laquelle la DGDDI a reçu une habilitation spécifique, de lutte contre la fraude et de contentieux dans les domaines de sa compétence. Elles exercent, par ailleurs, une mission d'orientation des services opérationnels en matière de contrôles et de lutte contre la fraude et en matière d'action économique et de fiscalité.

Depuis 2013, les centres opérationnels de la douane terrestre (CODT) ont en particulier vocation à assurer une coordination en temps réel des brigades. Au nombre de six en métropole, les CODT couvrent le périmètre de plusieurs directions interrégionales. Ils exercent ponctuellement une fonction de commandement et permettent un appui logistique opérationnel.

Enfin, la Douane dispose d'implantations spécifiques dans le cadre de son dispositif aéromaritime. Piloté par la DNGCD, ce réseau repose sur un ensemble de 28 bases maritimes et de 5 bases aériennes, regroupées au sein de trois unités garde-côtes (Antilles-Guyane, Manche-Mer du Nord-Atlantique et Méditerranée).

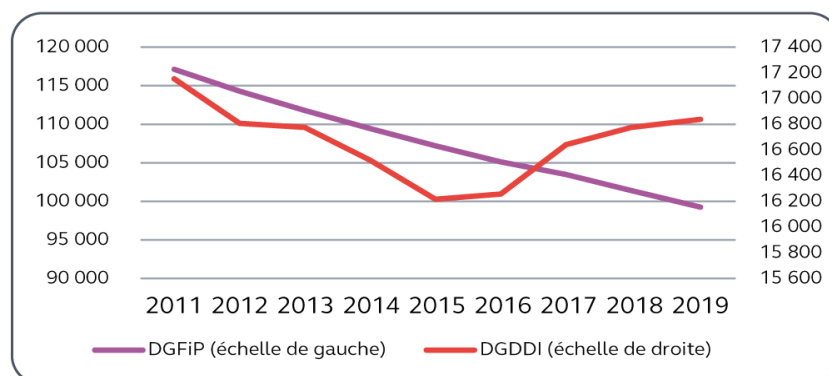
III - D'importants moyens humains et matériels, des pouvoirs juridiques étendus

D'un point de vue budgétaire, l'exercice des missions de la DGDDI est porté par le programme 302 « facilitation et sécurisation des échanges ». Les effectifs et les dépenses de personnels sont en hausse depuis 2015. Par ailleurs, la Douane est dotée d'une large palette de moyens matériels et légaux.

A - Des effectifs et des dépenses de personnels en hausse depuis 2015

La Douane disposait de 17 108 ETP fin 2018. Ces effectifs ont connu deux mouvements contraires au cours de la décennie 2010, l'année 2015 représentant un exercice charnière.

Graphique n° 2 : effectifs de la DGDDI et de la DGFIP en ETPT



Source : Documentation budgétaire, traitement Cour des comptes

De 2011 à 2015, le schéma d'emplois a sensiblement diminué (-5,5 %) avant de connaître une progression inverse à compter de 2016. Sous le double effet des recrutements accordés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste (Plat) et de l'anticipation du *Brexit*, les effectifs de la DGDDI ont augmenté de 4,6 % entre 2015 et 2019, les ramenant à leur niveau de 2013. Cette évolution se distingue très nettement de la réduction du nombre d'emplois menée par la DGFIP (- 7,4 %, soit - 7 945 ETPT entre 2015 et 2019).

Ces effectifs sont répartis entre l'administration centrale (4,1 % en 2019), les services à compétence nationale (18,0 %) et le réseau territorial (78,0 %). Ils sont en majorité affectés aux opérations de surveillance et de préservation de la sécurité, ainsi qu'aux échanges internationaux.

Tableau n° 1 : répartition des effectifs par action (ETP)

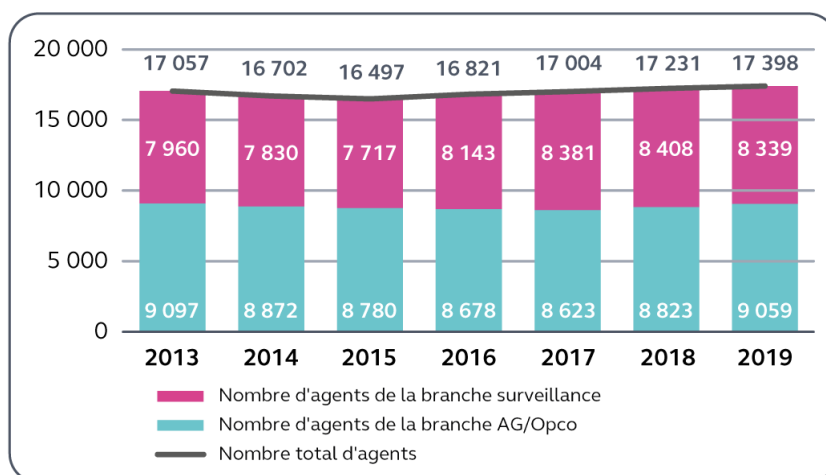
Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière sécurité	7 450
Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 775
Échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 280
Fiscalité douanière énergétique et environnementale	1 708
Soutien services opérationnels	3 215
Total	17 428

Source : projet annuel de performance 2020 du programme 302

Cependant, les effectifs sont usuellement comptabilisés en deux grandes branches, selon que les douaniers sont en uniforme ou non. La branche « administration générale/opérations commerciales » (AG-Opco) regroupe tous les effectifs qui ne relèvent pas des opérations de surveillance et de la préservation de la sécurité de l'espace national et européen. Les effectifs assurant ces dernières missions sont quant à eux en uniforme et regroupés au sein de la branche « surveillance ».

Avec 9 059 agents affectés à ces missions, la branche AG/Opco représente désormais 52,1 % des effectifs de la Douane alors que la branche surveillance, bien qu'ayant des effectifs en hausse, ne représente plus que 47,9 % des effectifs totaux.

Graphique n° 3 : répartition des agents par branche d'activité entre 2013 et 2019



Source : DGDDI, présentation Cour

Conséquence de l'augmentation des effectifs depuis 2015, les dépenses de personnel ont fortement progressé ces dernières années (+ 45,3 M€ en 2017 soit + 3,8 %, + 24 M€ en 2018 soit + 2 %, + 17,2 M€ en 2019 soit + 2,1 %), pour atteindre 1,2 Md€ en 2019.

B - D'importants moyens matériels

En loi de finances initiale pour 2020, 170 M€ ont été ouverts pour le fonctionnement, 50,1 M€ pour l'investissement et 120,5 M€ pour des dépenses d'intervention.

Les crédits de fonctionnement sont en particulier destinés à l'entretien de matériels et d'équipements dévolus à la surveillance terrestre³⁶, au maintien en condition opérationnelle du parc aéromaritime, à la maintenance de la flotte et à la location d'hélicoptères, ainsi qu'à des dépenses d'informatique courantes.

Les dépenses d'intervention concernent essentiellement le soutien et la transformation du réseau des débitants de tabac. Elles sont destinées à compenser la perte d'activité, à aider à la transformation de l'activité des buralistes et à financer des travaux de sécurisation des débits de tabac.

³⁶ Tenues vestimentaires, armements individuels, munitions, gilets pare-balles, maintenance des moyens de détection.

Tableau n° 2 : crédits du programme 302 (LFI pour 2020)

<i>En crédits de paiement En M€</i>	Fonction- nement	Investis- sement	Inter- vention	Total
<i>Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière</i>	16,4	10,7		27,1
<i>Préservation de la sécurité et la sûreté de l'espace national et européen</i>	30,5	20,8		51,3
<i>Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement</i>	13,0	4,6		17,6
<i>Fiscalité douanière énergétique et environnementale</i>	8,5	2,0	8,3	18,8
<i>Soutien des services opérationnels</i>	101,6	12,0	1,1	114,7
<i>Soutien au réseau des débitants de tabac</i>			111,1	111,1
Total	170,1	50,1	120,5	340,7

Source : Cour des comptes à partir du projet annuel de performance pour 2020, crédits de paiement pour 2019

Les crédits d'investissement sont notamment consacrés aux développements informatiques visant à terme à une refonte du système d'information « lutte contre la fraude », à la poursuite de projets majeurs (« *Passenger name record* », systèmes d'information aéromaritime et guichet unique national (GUN)) et à l'adaptation des applications de dédouanement aux exigences de dématérialisation. Ils permettent le renouvellement du parc automobile et l'acquisition de gros matériel de surveillance (camion scanner par exemple). Ils financent également les moyens aéromaritimes, uniques parmi les administrations civiles de l'État.

**Un dispositif aéromaritime unique
parmi les administrations civiles de l'État**

La mise en œuvre du dispositif aérien et naval requiert des moyens significatifs et a récemment bénéficié de programmes de renouvellement. Sur la période 2013 à 2019, les matériels aéromaritimes ont coûté 39,7 M€ par an en moyenne.

La Douane compte actuellement neuf hélicoptères, pour la plupart de type EC 135, entrés en service en 2007, et sept avions multi-missions de marque Beechcraft, en cours de déploiement depuis 2013. Elle possède aussi 36 bâtiments maritimes de différents tonnages, en particulier trois patrouilleurs garde-côtes (entre 43 et 53 mètres) acquis à partir de 2007.

C - Des systèmes d'information en cours de modernisation

Le système d'information de la DGDDI revêt un caractère stratégique pour la bonne exécution des missions douanières. L'acquisition et l'élaboration progressives et par sédimentation d'un ensemble de 198 applications et produits depuis les années 1970 ont conduit au caractère sous-optimal du système d'information de la Douane. Cette situation, qui se traduit par la notion de « dette technique »³⁷, peut impliquer des dysfonctionnements, renchérir l'entretien et freiner la modernisation de l'action de la Douane.

La Douane a engagé à compter de 2013 la modernisation de son système d'information, notamment pour remédier à l'obsolescence de son architecture applicative. Cette stratégie de transformation a été formalisée dans le cadre de la trajectoire d'évolution des systèmes d'information, couvrant la période 2013-2017, puis de la stratégie e-Douane, traçant les perspectives de modernisation des systèmes d'information jusqu'à 2022.

À l'appui de cette transformation, les budgets informatiques de la Douane ont crû de 50,5 % depuis 2013, passant de 74,4 M€ à 112 M€ 2019. Parallèlement aux travaux de modernisation, plusieurs projets à vocation interministérielle ont été menés en matière de dédouanement (création du GUN, élaboration du système d'information spécifique au *Brexit*) ainsi que de sécurité intérieure (contribution au projet sur les données des dossiers passagers, PNR).

Cet effort devrait se poursuivre d'ici 2022, conformément à la trajectoire tracée par la stratégie e-Douane. Pendant cette période, 15 chantiers de modernisation ont été arrêtés et cadencés en fonction de l'évaluation de leur degré de criticité. Les principaux projets visent tant la rénovation des anciennes applications de dédouanement que la refonte du système d'information de lutte contre la fraude et l'urbanisation³⁸ des outils consacrés aux missions fiscales. Dans son rapport sur les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, la Cour a ainsi conclu au « *pilotage actif par la Douane de sa « dette technique »* »³⁹.

³⁷ C'est-à-dire l'accumulation de produits obsolètes au plan matériel et au plan logiciel.

³⁸ La démarche d'urbanisation vise notamment à organiser le fonctionnement des différentes applications entre elles.

³⁹ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

D - Une large palette d'outils juridiques propre à la Douane

Les règles que la Douane doit faire respecter sont complexes et la typologie des infractions correspondantes est très étendue, tant les fraudes et trafics sont multiples et diversifiés. Pour lutter contre ces phénomènes, la Douane est bien armée par le droit national qui a progressivement renforcé ses moyens de détection, d'intervention et de sanction. Ainsi, le code des douanes confie des pouvoirs étendus aux services de la Douane⁴⁰.

Parallèlement, depuis 1999, des agents des douanes peuvent être habilités à mener des enquêtes judiciaires exclusivement sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Ils disposent alors des prérogatives et obligations attribuées aux officiers de police judiciaire. Ces agents habilités sont désormais regroupés au sein du service d'enquêtes judiciaires des finances.

Régulièrement, de nouveaux outils juridiques viennent renforcer les pouvoirs de la Douane pour permettre à ses agents de s'adapter à l'évolution des menaces et de renforcer leurs capacités d'investigation, tout particulièrement en matière de renseignement et de lutte contre le trafic d'armes dans le cadre du commerce illicite sur internet. Ainsi, des évolutions importantes en ce sens ont eu lieu depuis 2013 (annexe n° 4).

Par ailleurs, la Douane assure la police de la marchandise sur le territoire douanier français dans le cadre de l'union douanière européenne, en application du code des douanes de l'Union⁴¹. Elle est ainsi chargée de veiller au respect des règles européennes et nationales s'appliquant aux importations et exportations et des dispositions fiscales afférentes. C'est donc en application de ce corpus, ou « référentiel douanier », que se définissent les infractions qu'elle doit empêcher ou réprimer.

Enfin, la Douane est chargée de vérifier le respect des règles concernant la propriété intellectuelle⁴² afin notamment de lutter contre la contrefaçon⁴³. Elle dispose également d'une compétence de surveillance des mouvements transfrontaliers d'espèces monétaires et actifs assimilés. Ces mouvements sont soumis à une obligation déclarative dont la Douane surveille le respect et sanctionne la négligence.

⁴⁰ Droit de visite des marchandises et des moyens de transport, de retenue, de saisie et de confiscation des marchandises, droit de communication, etc.

⁴¹ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013.

⁴² Code de la propriété intellectuelle (CPI), règlement du Parlement et du Conseil n° 608/2013 du 12 juin 2013.

⁴³ Cf. Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons : Une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

CONCLUSION

L'action de la Douane française s'inscrit dans un contexte communautarisé depuis la création du marché unique en 1993 et la disparition des contrôles aux frontières intérieures de l'Union. Concomitamment à la perte de cette mission de contrôle des personnes et des marchandises sur le marché intérieur, la Douane a vu son champ d'intervention élargi en matière fiscale.

Aujourd'hui, forte de plus de 17 000 agents, s'appuyant sur un réseau territorial de 674 implantations, elle exerce trois grands types de missions : la protection des entreprises et des consommateurs à travers la régulation des flux de marchandises, la lutte contre la fraude et les trafics, la perception d'un certain nombre de taxes et droits indirects. Elle participe par ailleurs à des politiques publiques variées telles que le contrôle des flux de passagers aux frontières de l'espace Schengen, l'action de l'État en mer ou encore le soutien aux filières économiques vitivinicole et des débitants de tabac. Par l'étendue de ses missions et son organisation, elle occupe une place singulière par rapport aux douanes des autres pays de l'Union européenne.

Elle est caractérisée par la polyvalence de ses agents qui exercent leurs missions dans deux branches distinctes : la surveillance ; l'administration générale-opérations commerciales. Les douaniers de la branche surveillance sont en uniforme et armés.

Dotée de moyens humains en hausse depuis 2015 et d'importants moyens matériels, notamment en matière de surveillance aéromaritime, elle dispose, par ailleurs, de pouvoirs juridiques à la fois administratifs et judiciaires qui en font une administration spécifique au sein des ministères économiques et financiers auxquels elle est administrativement rattachée.

Chapitre II

Une adaptation engagée face à un contexte en forte mutation

Le contexte national et international dans lequel s'inscrit l'exercice des missions de la Douane a connu une série de profondes évolutions. Pour y répondre, d'importantes mesures d'adaptation ont été prises par la DGDDI. Ces transformations visent principalement à faciliter les opérations de dédouanement dans un cadre juridique communautarisé (I), à renforcer les missions de surveillance (II), à rationaliser la fiscalité (III) et à anticiper les conséquences de la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union européenne (IV).

I - D'importants efforts pour faciliter les opérations de dédouanement des marchandises

L'exercice de ses missions économiques par la Douane, qui est soumise à la législation douanière européenne (cf. annexe n° 1), a connu ces dernières années un bouleversement sous le double effet de l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union et des mutations du commerce international. Dans ce contexte, la DGDDI a concentré ses efforts sur l'adaptation de ses outils informatiques et de son dispositif fonctionnel et territorial pour accompagner ces transformations.

A - Les exigences liées à la mise en œuvre des réglementations européennes

Les réglementations communautaires prévoient d'ici 2025 des « douanes sans papier », c'est-à-dire une dématérialisation totale des formalités déclaratives sur l'ensemble du territoire de l'Union. Cette dématérialisation s'accompagne d'une nouvelle politique des contrôles douaniers. Elle se traduit par l'importance prise par le contrôle *ex post* des documents comptables et commerciaux des entreprises, par rapport aux contrôles sur les marchandises au moment de leur entrée sur le territoire.

Le cadre normatif européen, qui poursuit notamment l'objectif de facilitation des échanges commerciaux, est fondé sur le code douanier de l'Union (CDU) adopté en 2016 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2019⁴⁴. Certaines de ses dispositions, liées à la mise en place ou à la rénovation de systèmes informatiques, ne seront pleinement applicables qu'à l'issue d'une période transitoire jusqu'en 2025.

9,5 millions de déclarations sur un total de 34,2 millions traitées par les services douaniers français en 2019 l'ont été dans le cadre du dispositif *Import Control System* (ICS). Ce dispositif, qui se distingue de la procédure de droit commun, a été instauré dès 1992 pour permettre d'appréhender les flux de marchandises avant même qu'elles ne pénètrent sur le territoire européen. Les opérateurs peuvent ainsi transmettre une déclaration simplifiée contenant des données liées à la sûreté et à la sécurité au bureau de douane du pays d'entrée avant l'arrivée des marchandises.

Par ailleurs, le CDU s'appuie sur deux dispositifs principaux, l'intensification de l'activité de labellisation « opérateur économique agréé » (OEA) et la montée en puissance du dédouanement centralisé national (DCN).

B - Une intensification des activités d'agrément et d'accompagnement des opérateurs économiques

La place du statut d'OEA, créé en 2008, a été renforcée par le CDU, qui prévoit deux types d'agréments : l'OEA « simplifications douanières » (OEA-C) ; l'OEA « sûreté-sécurité » (OEA-S) permettant à l'opérateur de bénéficier de simplification en matière de sûreté-sécurité. Lorsque les deux agréments sont obtenus, l'opérateur est détenteur d'un OEA « *full* » (OEA-F). Lors de la procédure d'agrément, sont notamment évalués les systèmes d'information, la logistique et la solvabilité financière.

⁴⁴ Les États membres disposaient d'un délai de trois ans après l'adoption du CDU pour réexaminer les autorisations accordées aux opérateurs selon les nouveaux critères.

Au sein de l'Union européenne, la France se place en deuxième position après l'Allemagne pour le nombre d'opérateurs agréés OEA, mais l'écart entre les deux pays va du simple au quadruple.

Tableau n° 3 : nombre d'agrément délivrés en France et en Allemagne au 30/01/2019

	OEA-C	OEA-F	OEA-S	Total	Part dans l'UE
<i>France</i>	420	909	226	1 555	10 %
<i>Allemagne</i>	3 476	2 591	53	6 120	40 %
UE	6 810	7 990	631	15 431	

Source : Commission européenne, traitement Cour des comptes

Cet écart ne s'explique pas par une différence notable de procédures entre les deux pays, mais sans doute par le nombre d'entreprises exportatrices allemandes (plus de 300 000 en 2019), plus du double de celui des entreprises françaises (environ 128 000 en 2019). L'écart peut aussi s'expliquer, mais de façon marginale, par le fait que la douane française incite les opérateurs, plus que ne le fait la douane allemande, à acquérir l'agrément OEA *Full*, difficile à obtenir, alors que l'agrément « OEA-C simplifications douanières » semble être privilégié en Allemagne.

Le changement dans la législation de l'Union européenne a nécessité le réexamen de l'ensemble des autorisations OEA délivrées avant le 1^{er} mai 2016. La Douane a fait le choix de faire traiter par ses services les demandes d'agrément alors que le CDU n'interdit pas que cette procédure soit, en tout ou partie, externalisée. Les délais de délivrance des agréments OEA se sont améliorés entre 2015 et 2019 et la Douane française s'efforce de rendre le statut d'OEA plus attractif.

Pour accompagner les entreprises, chaque direction régionale dispose d'un pôle d'action économique (PAE), qui est notamment en charge des audits permettant d'obtenir ou de renouveler l'agrément OEA. En 2019, 2 513 entreprises ont été conseillées par ces pôles, au sein desquels ont été mises en place des cellules de conseil aux entreprises, qui s'adressent plus spécifiquement aux petites et moyennes entreprises (PME). Depuis 2009, près de 20 000 entretiens individualisés et gratuits avec des PME ont été effectués.

C - La mise en place du dédouanement centralisé national pour faciliter les formalités déclaratives

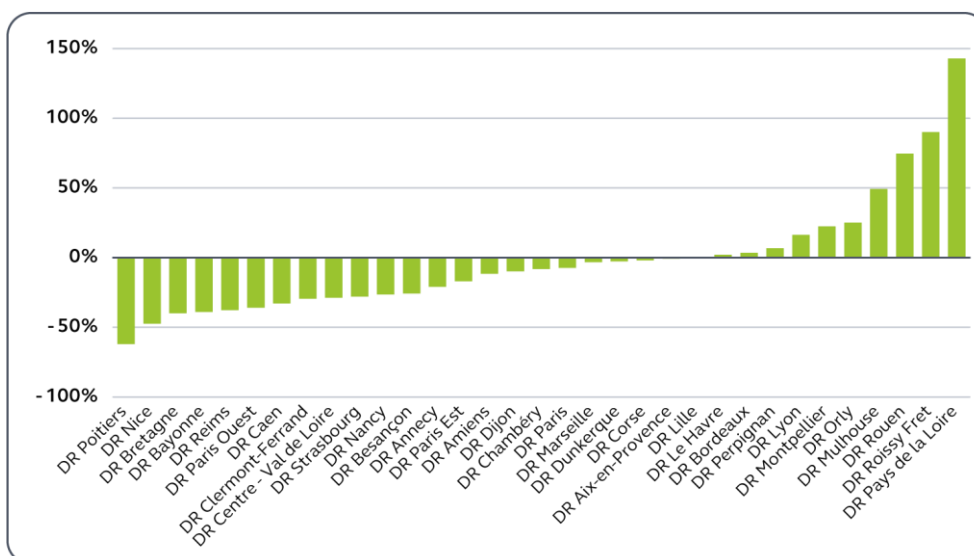
Avec le dédouanement centralisé, les déclarations doivent être transmises à un bureau de déclaration qui centralise, pour un même opérateur, l'ensemble des déclarations d'importation ou d'exportation relatives à des opérations réalisées auparavant auprès de plusieurs bureaux de douane situés soit dans un seul État membre (dédouanement centralisé national), soit situés dans plusieurs États membres (dédouanement centralisé communautaire). Les contrôles sur les marchandises peuvent être prescrits, depuis ces bureaux dits « de déclaration », aux bureaux dits « de présentation » où les marchandises seront physiquement contrôlées.

Le dédouanement centralisé national (DCN) est ouvert aux opérateurs qui le souhaitent depuis 2016. Il vise à simplifier les procédures de dédouanement, en proposant un interlocuteur unique pour l'ensemble des formalités douanières. La dissociation des bureaux de déclaration et de présentation des marchandises permet également une meilleure prise en compte des contraintes logistiques des opérateurs.

Le recours au DCN monte en puissance puisqu'en mai 2019, 787 opérateurs avaient opté pour cette nouvelle procédure, représentant 34,8 % des déclarations en douane pour le fret traditionnel. En France, les agréments DCN sont délivrés par le service grands comptes pour les opérateurs qui en relèvent et par une direction régionale pour les autres.

Cette nouvelle organisation des formalités déclaratives a eu un fort impact sur l'activité de dédouanement des bureaux. De 2014 à 2019, la variation du nombre de déclarations a été supérieure à 25 % dans les deux tiers des bureaux de douane, à la baisse dans 65 bureaux et à la hausse dans 34. Même rapportée à l'échelle de la direction régionale, la variation du nombre de déclarations reste très importante. Dans 19 directions régionales sur 39, la variation dépasse 20 % (à la hausse ou à la baisse), et elle atteint + 68 % en Pays de la Loire.

Graphique n° 4 : évolution en % du nombre de déclarations par direction régionale en France métropolitaine de 2014 à 2018



Source : Cour des comptes d'après DGDDI

II - Le renforcement des missions de surveillance

A - Une intensification des fraudes, des trafics et des menaces

Alors que la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace européen avait conduit en France à effacer les frontières, l'accroissement de la menace, notamment après les attentats terroristes qui ont touché le territoire national à compter de 2015, a rendu nécessaire le renforcement des contrôles des flux pour assurer la sécurité nationale. Le contrôle aux frontières intérieures a été rétabli le 13 novembre 2015⁴⁵. De nature temporaire, les mesures de rétablissement des frontières ont été régulièrement renouvelées. Par ailleurs, le code Schengen a été révisé en 2017 pour que les voyageurs européens fassent l'objet d'un contrôle systématique en entrée et en sortie de l'espace Schengen.

⁴⁵ Sur le fondement de l'article 25 du code frontières Schengen, qui prévoit qu'en cas « de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières ».

Pour la Douane, la suspension de la libre circulation aux frontières intérieures et le haut niveau de menace se sont traduits par un double impératif de présence physique à la frontière et d'interception des marchandises, des financements et des personnes susceptibles de constituer une menace pour la sécurité du territoire national.

Par ailleurs, le contexte d'intervention de la DGDDI a connu une série d'autres évolutions emportant des implications sur les modalités de lutte contre la fraude et la contrefaçon.

Les spécificités du commerce électronique ont appelé l'adaptation de l'action douanière. En effet, le morcellement des envois rend impossible la vérification de l'ensemble des colis. La faiblesse des obligations déclaratives relatives limite aussi les capacités de ciblage des contrôles. Enfin, l'anonymat des vendeurs sur internet et la multiplicité des plateformes numériques affectent le recouvrement des taxes et des droits.

Les enjeux de la montée en puissance du commerce électronique

En 2020, près de la moitié de la population mondiale qui utilise internet achèterait en ligne tandis que le commerce mobile représenterait 45 % de toutes les activités e-commerce. Selon une étude de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), les caractéristiques du e-commerce placent la Douane face à des enjeux multiples :

- réglementaires : les flux de e-commerce remettent en cause les principes essentiels sur lesquels est fondée la taxation des marchandises ;
- organisationnels : la Douane doit s'adapter pour faire face à la forte augmentation de volumétrie des flux internationaux, qui sont plus fréquents, qui portent sur des colis plus petits et moins coûteux et qui exigent une plus grande rapidité du traitement douanier ;
- sécuritaires : avec de nouvelles modalités de lutte contre la fraude et de sécurisation de la collecte fiscale et des enjeux de sûreté, de sécurité et de protection du consommateur.

En France, la livraison de colis liés au e-commerce augmente de plus de 10 % par an depuis trois ans, d'après la fédération e-commerce et vente à distance (Fevad). À titre d'exemple, le nombre de colis postaux de moins de 2 kg traités par le centre de dédouanement postal de Roissy fret est passé de 125 millions en 2016 à plus de 200 millions en 2018⁴⁶. La grande quantité de colis expédiés représente un défi pour les autorités douanières, les systèmes de dédouanement étant conçus pour traiter des envois en conteneurs et non des petits colis.

⁴⁶ Source : Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons : Une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

Les stratégies de contournement du cadre normatif fiscal et douanier sont, par ailleurs, en constante évolution, les montages juridiques tendant à se complexifier. Elles se transforment également sous l'effet des évolutions réglementaires et législatives. La hausse des prix du tabac pourrait par exemple conduire à un accroissement du trafic de cigarettes.

B - Un renforcement des moyens de lutte contre les trafics et les menaces

1 - Une adaptation de l'exercice des missions « traditionnelles » de la Douane

La transformation amorcée par la Douane a reposé sur l'adaptation des moyens d'exercice de la mission douanière traditionnelle de lutte contre la fraude et les trafics⁴⁷. Dans le cadre du « plan de renforcement de l'action de la Douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières » (2016), un triple objectif a été assigné à la Douane : accroissement des contrôles de personnes aux frontières ; modernisation des capacités de ciblage des contrôles de flux de marchandises ; adaptation des moyens d'action opérationnelle aux menaces.

Le rétablissement des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen s'est traduit par un redéploiement de moyens vers le contrôle des biens et des personnes aux frontières extérieures. À partir de 2015, dans le cadre des deux plans de lutte antiterroriste (Plat 1 et 2), 374 douaniers ont été affectés dans les directions territoriales, principalement au sein des brigades de surveillance aux frontières.

Parallèlement, la Douane a pris des mesures visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des contrôles. Les capacités d'analyse précédant le dédouanement ont été renforcées, les moyens de contrôle non intrusif utilisés lors du dédouanement ont été étoffés et le Sarc a été créé. Les premières réalisations de ce service, bien que limitées, confirment l'intérêt du recours aux données massives pour améliorer le ciblage des contrôles.

Les moyens de coordination et d'action opérationnelles ont également été renouvelés. Au niveau central, la Douane a institué dès 2016 une cellule de crise afin d'organiser, en cas d'événements graves, la centralisation des informations et le processus de décision. Au niveau

⁴⁷ Elle participe pour partie de la lutte antiterroriste en ce qu'elle conduit à la détection et à la saisine de biens ou de capitaux pouvant participer à l'organisation ainsi qu'à la réalisation d'actes à caractère terroriste.

territorial, les CODT ont été déployés, afin d'assurer une coordination en temps réel des brigades. Parallèlement, les dotations en équipements de protection (gilets pare-balles), d'interception (hermes) et de riposte (armes longues) ont été modernisées, impliquant un effort accru de formation des agents et d'adaptation des modalités de contrôles.

Dans ce contexte, le cadre juridique d'intervention des douaniers a été rapproché de celui des autres forces de sécurité agissant sur le territoire national⁴⁸, tant en matière d'usage des armes et des matériels d'immobilisation que d'anonymisation des procédures judiciaires.

2 - Une montée en puissance de la mission de renseignement

Au-delà de son cœur de métier historique, les activités de renseignement de la Douane sont progressivement montées en charge. La DNRED a vu son rôle renforcé dans la collecte et l'enrichissement du renseignement. Elle déploie les moyens électroniques de recueil de données de connexion et de captation de données informatiques et s'appuie sur des effectifs augmentés (45 agents supplémentaires, soit une augmentation des effectifs de l'ordre de 5 %).

En son sein, la cellule de veille sur internet (Cyberdouane), créée dès 2009 afin de recueillir en ligne des informations relatives à la fraude, a intensifié ses investigations. Plusieurs succès marquants témoignent de l'efficacité de ce service. Des opérations d'ampleur de démantèlement de plateformes d'échanges illégaux ont été conduites, comme celle du *French Deep Web-Market* en 2019, sur laquelle se commercialisait notamment des armes, des stupéfiants et des faux papiers. Parallèlement, le groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme de la DNRED a renforcé son action de répression des délits douaniers afin de prévenir le financement du terrorisme, en lien avec les brigades territoriales de surveillance.

Ce renforcement progressif de la mission de renseignement pourrait se poursuivre. En matière de lutte contre les contrefaçons, par exemple, la Cour a recommandé, dans un récent rapport pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale⁴⁹, de regrouper sous l'égide de la DGDDI des agents des différentes administrations concernées dans une unité chargée de centraliser et de partager le renseignement.

⁴⁸ Exposé des motifs de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

⁴⁹ Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons : une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

3 - Des renforts d'effectifs accordés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste affectés pour partie à d'autres missions

La DGDDI a bénéficié d'un abondement de 1 070 ETPT. Ces effectifs correspondent à la fois à des créations nettes d'emplois (605) et à une moindre suppression d'emplois par rapport à la trajectoire prévue (465). Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour, la répartition des renforts d'effectifs n'était pas documentée⁵⁰.

Les missions exercées par près de la moitié des effectifs supplémentaires accordés au titre des Plat sont d'ailleurs entourées de fortes incertitudes. En effet, la Douane n'est pas en mesure de présenter les missions confiées aux effectifs correspondant à une moindre suppression d'emplois par rapport à la trajectoire prévue. Elles pourraient en conséquence être éloignées d'actions contribuant, même indirectement, à la prévention d'actes de nature terroriste sur le territoire national.

Tableau n° 4 : répartition des emplois supplémentaires accordés dans le cadre des Plat

<i>Nature de la mission</i>	Affectations	Effectifs (ETP)
<i>Mission principale de prévention d'actes de nature terroriste</i>	<i>DNRED</i>	45
	Sous-total	45 (4 %)
<i>Missions traditionnelles de la DGDDI (surveillance, opérations commerciales)</i>	<i>Unité d'information passagers (UIP PNR)</i>	20
	<i>Coordination opérationnelle, contrôle du fret express et postal, sûreté ferroviaire</i>	166
	<i>Directions territoriales (brigades de surveillance)</i>	374
	Sous-total	560 (52 %)
<i>Toutes missions de la DGDDI</i>	<i>Affectations diverses et non documentées</i>	465
	Sous-total	465 (43 %)
Total général	1 070 (100 %)	

Le total des pourcentages est différent de 100 en raison des règles d'arrondis.

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGDDI

⁵⁰ Cf. notamment Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, Note d'exécution budgétaire « Gestion des finances publiques et des ressources humaines 2018 », mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Comme décrit dans le tableau ci-dessus, une partie des renforts et des effectifs correspondant à de moindres suppressions d'emplois exercent des fonctions éloignées de la lutte antiterroriste, mission qui motivait l'abondement d'emplois. Dès lors, en l'absence de démarche de performance, même rudimentaire (cf. *infra*), la portée réelle du renforcement des effectifs douaniers dans le cadre des plans de lutte antiterroriste est incertaine.

III - Des efforts d'amélioration de la gestion de la fiscalité

A - Un besoin de modernisation de la gestion fiscale

Les exigences d'efficacité de l'action publique, d'amélioration de la qualité du service numérique, de rationalisation de la fiscalité et de lutte contre la fraude se sont renforcées et nécessitent, comme la Cour l'a recommandé⁵¹, des efforts importants de modernisation et de simplification des conditions d'exercice des missions fiscales de la Douane.

Compte tenu des enjeux financiers (de l'ordre de 320 M€) et de la lourdeur de gestion de plusieurs dispositifs fiscaux soulignée par la Cour, une attention renouvelée est portée par la DGDDI au coût complet de sa gestion des impositions qu'elle recouvre. La Douane poursuit en conséquence l'objectif de baisse du taux d'intervention, c'est-à-dire du rapport entre le coût complet de gestion et le rendement des impositions, qui s'établissait à 0,40 % en 2017, dernière année de calcul par la Douane.

Enfin, comme l'a récemment souligné la Cour⁵², la fraude aux prélèvements obligatoires connaît une évolution constante et nécessite que de nouveaux outils soient mis en œuvre pour prévenir et lutter contre ce phénomène « *qui sape le pacte républicain en affaiblissant le principe d'égalité devant les prélèvements obligatoires* ».

⁵¹ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », in *Rapport public annuel 2018*, Tome II, p. 307-335. La Documentation française, février 2018, 417 p. Disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵² Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, communication au Premier ministre, novembre 2019, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Des actions pour professionnaliser et améliorer la gestion de la fiscalité

1 - Des ajustements apportés à l'organisation de la Douane

La Douane a engagé à compter de 2017 un mouvement de spécialisation et de professionnalisation de la gestion de la fiscalité. Elle a regroupé la gestion de certaines taxes en créant des services spécialisés et chargés de la gestion centralisée de tout ou partie d'un dispositif fiscal, comme la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP, 722 M€ en 2019⁵³) ou la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), dite « taxe à l'essieu » (181 M€⁵⁴).

Par ailleurs, après avoir procédé à la fermeture de recettes territoriales en 2008, la Douane a poursuivi en 2017 et 2018 la contraction de son réseau comptable. Fin 2019, le réseau métropolitain de la DGDDI comportait ainsi 12 implantations territoriales, contre 31 en 2013 et 220 en 2008. Au regard des faibles gains de productivité constatés en 2018⁵⁵, les économies attendues de cette réforme restent à réaliser. Enfin, l'organisation des opérations de contrôle et la lutte contre la fraude ont été révisées dans une double perspective de professionnalisation des 1 217 agents affectés à cette mission et de spécialisation du ciblage des contrôles.

Le service d'analyse des risques et de ciblage : une démarche ambitieuse, une montée en charge lente

Trois ans après leur lancement, les travaux reposant sur l'exploration de données demeurent limités à quelques dossiers. Plusieurs expérimentations encourageantes ont été menées en matière de fraude au dédouanement (2017), à la TVA (2017) et à la fiscalité énergétique (2018).

La montée en charge du service, confronté notamment à des difficultés de recrutement des profils spécialisés, est lente. Le Sarc ne comptant que deux scientifiques de la donnée, la Douane a l'ambition de procéder au recrutement complémentaire de 13 scientifiques de la donnée d'ici 2022. Cette trajectoire pourrait ne pas être atteinte au vu des difficultés rencontrées jusqu'à présent par la DGDDI.

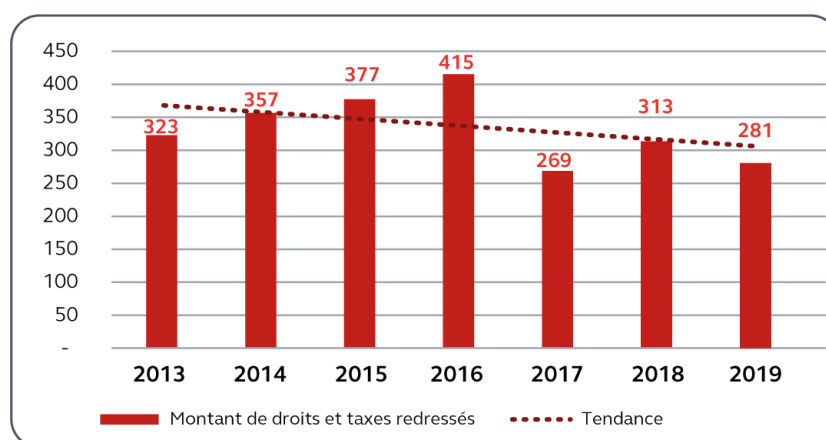
⁵³ Avant son transfert échelonné à la DGFIP au 1^{er} janvier 2020 et au 1^{er} janvier 2021.

⁵⁴ De rendement faible (177 M€ en 2018) et de coûts de gestion élevés (14,8 M€).

⁵⁵ Les effectifs exprimés en équivalent temps plein travaillé ont reculé de 8 %.

Les résultats de ce mouvement de réorganisation tardent à se matérialiser par une amélioration des résultats du contrôle fiscal. Le montant de droits et taxes redressés a même enregistré une diminution au cours de la période 2013 à 2019 (- 13,0 %).

Graphique n° 5 : montants des droits et taxes redressés par la Douane (en M€)



Source : Douane, traitement Cour des comptes

2 - Un chantier de dématérialisation en cours

Dans son rapport public annuel de 2014⁵⁶, la Cour avait relevé que la Douane avait pris un retard significatif en matière de dématérialisation de la gestion fiscale, en particulier dans le secteur des vins et des alcools. Elle soulignait également que la gestion de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) était insuffisamment informatisée.

Depuis, la Douane a déployé un programme de dématérialisation de la gestion fiscale visant à permettre puis à rendre obligatoire la télédéclaration et le télépaiement de l'ensemble des taxes et contributions. Ce mouvement a d'abord concerné la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), dont la téléprocédure ouverte en 2015 est devenue obligatoire en 2017. Depuis, l'effort s'est porté sur la gestion de la fiscalité de la filière des vins et des alcools ainsi que de celle des tabacs, dans le cadre

⁵⁶ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », in *Rapport public annuel 2014*, février 2014, la Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

du programme de contributions indirectes en ligne (Ciel). Les différentes taxes applicables aux boissons alcooliques et aux produits manufacturés du tabac sont obligatoirement télédéclarées et télépayées depuis 2019.

Dans le prolongement des recommandations de la Cour, la DGDDI a aussi ouvert un chantier de modernisation du traitement des données de l'octroi de mer, principale fiscalité ultramarine. Une nouvelle application, ouverte depuis janvier 2019, permet en particulier la télédéclaration et le calcul automatique du montant de la taxe à recouvrer.

La trajectoire de modernisation de la gestion fiscale doit être poursuivie pour atteindre l'objectif de dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives d'ici à 2022⁵⁷. Si la part des formalités déclaratives dématérialisées effectuées par les assujettis s'élève désormais à 97,9 %, la Douane demeure en retrait par rapport à la DGFIP en matière d'obligations de télédéclaration et de télépaiement. Par exemple, les déclarations électroniques relatives aux taxes intérieures de consommation sur l'électricité et le gaz naturel (9,9 Md€) ne sont pas obligatoires.

La progression de la dématérialisation de la gestion fiscale doit permettre de réaliser des gains d'efficacité. Les économies qui seront dégagées par le progrès de la dématérialisation des procédures devront être documentées et assorties d'un calendrier précis, afin d'anticiper la réaffectation des agents et la réorganisation des services.

3 - Des efforts de simplification de la fiscalité

Depuis 2013, les réformes de la fiscalité gérée par la Douane ont d'abord concerné le régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation, pour tenir compte des attentes en matière d'adaptation du régime fiscal au développement des échanges commerciaux. Conformément aux recommandations de la Cour⁵⁸, l'autoliquidation de la TVA à l'importation a été autorisée en 2015. En 2019, 55,3 % de la TVA à l'importation a été autoliquidée (13,5 Md€ sur un total de 24,6 Md€).

⁵⁷ Stratégie annexée à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁵⁸ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », in *Rapport public annuel 2014*, Tome I - volume 2, p. 37-64. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Un mouvement de suppression de taxes à faible rendement, c'est-à-dire dont le rendement annuel ne dépasse pas 150 M€, a été engagé, allant dans le sens des recommandations de la Cour⁵⁹. Depuis 2014, 11 taxes obsolètes et aux coûts de gestion disproportionnés ont été abrogées.

Tableau n° 5 : taxes à faible rendement supprimées depuis 2013

<i>Dénomination de la taxe</i>	Rendement (en M€)	Année de la suppression
<i>Taxe sur les appareils automatiques</i>	0,4	2015
<i>Taxe sur les manifestations sportives</i>	22,5	2015
<i>Contribution au poinçon</i>	6,3	2019
<i>Taxe sur les farines</i>	63,8	2019
<i>Taxe sur les céréales</i>	15,6	2019
<i>Contribution de sécurité de la propriété maritime</i>	1,0	2019
<i>Taxe sur la chaptalisation</i>	1,4	2019
<i>Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie</i>	0,0	2019
<i>Taxe sur les appareils de reproduction</i>	4,3	2019
<i>Taxe sur les huiles alimentaires</i>	4,5	2020
<i>Taxe sur les produits de la mer et de l'aquaculture</i>	3,0	2020
TOTAL	122,8 M€	2015-2020

Source : Douane, traitement Cour des comptes

Ces mesures récentes de suppression de taxes ne se sont pas encore traduites par des gains d'efficacité. Des économies chiffrées doivent désormais être programmées par la DGDDI pour réaliser les gains de productivité attendus d'une telle réforme.

⁵⁹ Voir récemment : Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé, décembre 2018, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

IV - La préparation des conséquences attendues du *Brexit*

A - Une période d'incertitudes ouverte par le référendum britannique de 2016

À la suite du référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni a engagé la procédure de retrait de l'Union européenne. La sortie de cet État membre devrait marquer la fin de la libre circulation des personnes et des marchandises et impliquer le rétablissement d'une frontière extérieure entre ces deux zones.

L'ensemble des missions de la DGDDI est concerné par la restauration de contrôles migratoires et de règles à l'importation, à l'exportation et à la circulation des marchandises tierces sur le territoire douanier de l'Union. L'accroissement des procédures douanières serait important, puisque ce sont près de cinq millions de poids lourds qui traversent chaque année la Manche et la Mer du Nord à partir ou à destination des côtes françaises. Sous l'effet du *Brexit*, la part des pays tiers passerait de 42,5 % à 46,4 % dans le total des importations françaises et de 40,9 % à 48,1 % dans celui des exportations françaises⁶⁰.

À compter de 2017, la Douane a initié la préparation du rétablissement de formalités et de contrôles envisagé pour le 29 mars 2019, repoussé une première fois au 31 octobre 2019, puis au 31 janvier 2020 et enfin au 31 décembre 2020.

B - Un fort engagement dans la préparation du *Brexit*

En premier lieu, la Douane a organisé une campagne de communication et d'information à destination des particuliers et des entreprises. Un guide douanier de préparation au *Brexit* a été établi afin de présenter les futures démarches douanières et souligner la nécessité d'anticiper le rétablissement des contrôles. Des vecteurs ciblés de communication ont par ailleurs été mobilisés à destination des acteurs économiques commerçant avec le Royaume-Uni mais qui n'entretenaient pas jusqu'alors de relations commerciales avec des pays tiers.

⁶⁰ Évaluation établie par la DGDDI en août 2017 sur la base des données de 2014.

En deuxième lieu, la Douane a engagé l'adaptation de ses procédures afin de favoriser la fluidité de la circulation des marchandises aux points de passage avec le Royaume-Uni, tout en assurant le niveau de contrôle requis par la réglementation. En lien avec les autres administrations et certains acteurs économiques⁶¹, les infrastructures d'accueil et la signalétique ont été modifiées et le système d'information « SI *Brexit* » a été élaboré afin d'automatiser le passage de la frontière par les poids lourds.

Ce dispositif, appelé « frontière intelligente », doit être appliqué à l'ensemble des points d'entrée et de sortie de la façade de la Manche-Mer du Nord et permettre de limiter les arrêts des véhicules au point frontière. Il repose sur les trois principes d'anticipation des déclarations avant l'arrivée au poste frontière, d'identification des poids lourds par l'association des plaques d'immatriculation aux déclarations douanières et d'automatisation du traitement des flux de données.

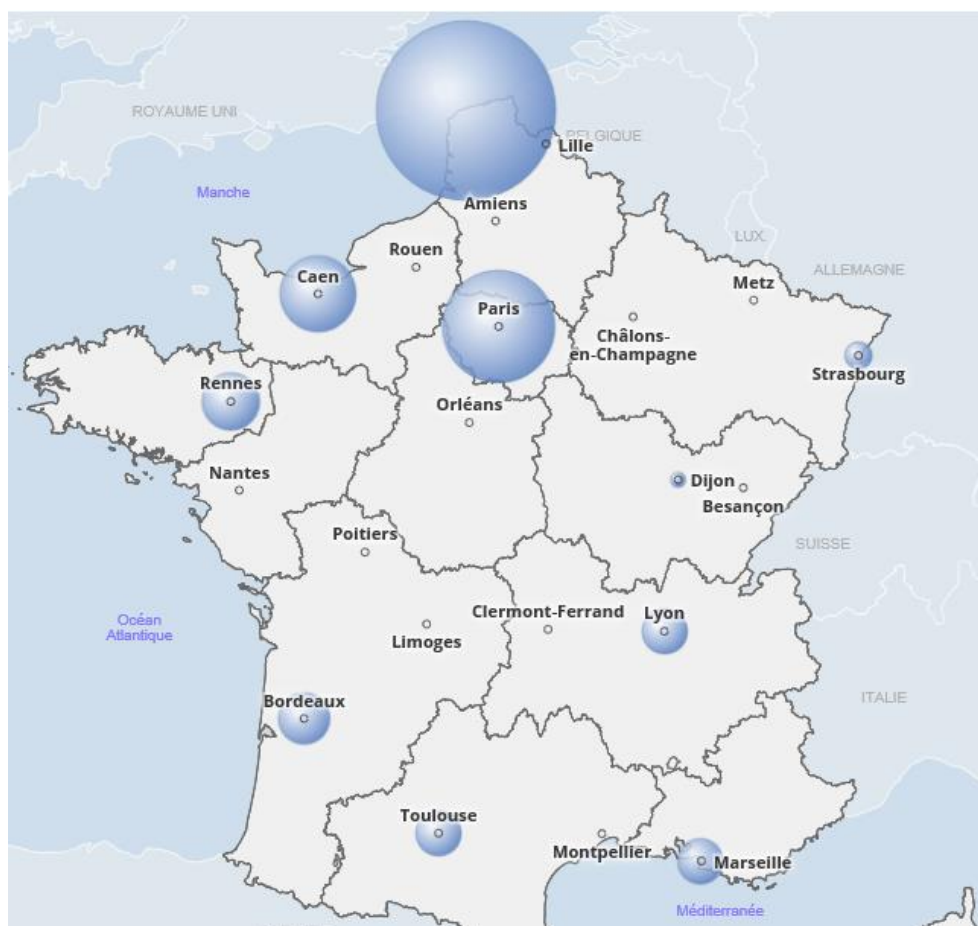
Enfin, la DGDDI a procédé à la révision de la carte des implantations douanières et de la répartition des effectifs pour répondre à la gestion des nouveaux flux de personnes et de marchandises. Les besoins en emplois induits par le *Brexit* ont été estimés par la Douane à 700 agents, répartis sur la période de 2018 à 2020⁶² et entre les opérations commerciales (44 %) et de surveillance (56 %). L'ampleur du renfort en effectifs sollicité par la DGDDI pour anticiper le *Brexit* est similaire à celui annoncé dans les principaux États membres (cf. annexe n° 9).

Fin 2019, les effectifs des services territoriaux et à compétence nationale ont été abondés de 396 emplois. Tenant compte des zones frontalières avec le Royaume-Uni, les renforts de la DGDDI ont été concentrés dans les Hauts-de-France (+ 190), en Île-de-France (+ 57) et en Normandie (+ 38). Ces effectifs sont complétés en 2020 par la prise de fonction de 237 agents, nouvellement recrutés et actuellement en formation, portant le total à 633 agents sur les 700 fléchés dans le cadre des recrutements en préparation au *Brexit*.

⁶¹ Trois compagnies maritimes, huit ports, le gestionnaire du tunnel sous la Manche.

⁶² Les emplois supplémentaires inscrits en lois de finances initiale se sont élevés à 250 pour 2018, à 350 pour 2019 et à 100 pour 2020.

Carte n° 2 : répartition géographique des renforts douaniers en France métropolitaine (fin 2019)



Source : DGDDI, traitement Cour

En particulier, dans la région des Hauts-de-France, deux bureaux de contrôles douaniers ouverts en continu ont été créés à Calais et à Dunkerque pour couvrir les zones portuaires du tunnel. Quatre brigades de surveillance extérieure ont été ouvertes à Calais⁶³, Lille et Dunkerque.

⁶³ Les deux brigades de surveillance intérieure de Calais ont été transformées en brigades de surveillance extérieure.

Au cours de l'année 2020, la DGDDI a poursuivi sa préparation, en maintenant notamment l'organisation de projet mise en place pour assurer la coordination des travaux en interne et en interaction avec les autres administrations concernées. Les reports successifs du *Brexit* ont permis à la Douane de renforcer sa préparation opérationnelle, notamment en matière de système d'information. À l'inverse, ils ont rendu plus complexe sa gestion des ressources humaines et sa relation avec les acteurs économiques concernés par la sortie du Royaume-Uni de l'Union. En particulier, une partie du personnel affecté dans les bureaux nouvellement créés dans les Hauts-de-France ont dû faire l'objet d'affectations successives pour tenir compte de l'insuffisante activité d'ici la réalisation du *Brexit*.

En l'absence de données financières précises et exhaustives, le coût total de la préparation au *Brexit* pour la Douane ne peut être établi. Plusieurs centres de dépenses peuvent néanmoins être identifiés. En 2019, la DGDDI a consacré 6,2 M€ à l'élaboration du système d'information et à la mise à jour des applications, ainsi que 1,4 M€ à l'achat de véhicules. Les renforts d'effectifs, qui devraient représenter une dépense de 17,4 M€ en 2020, ont tenu compte de l'hypothèse d'un *Brexit* sans accord.

CONCLUSION

La Douane a constamment adapté son organisation et ses méthodes de travail pour tenir compte des évolutions profondes des conditions dans lesquelles elle exerce ses missions. Elle a dû faire face aux modifications des réglementations communautaires qu'elle met en œuvre et aux transformations rapides du commerce mondial. Celui-ci s'est massifié ces dernières années, notamment à travers le transport maritime par conteneurs, et a changé de nature avec l'explosion du e-commerce. La DGDDI a été confrontée à de nouvelles menaces en matière de sécurité et de lutte contre la fraude ainsi qu'à des attentes renforcées s'agissant de sa gestion de la fiscalité.

*Depuis 2016, elle a dû mettre en œuvre le nouveau code des douanes de l'Union, qui modifie en profondeur les procédures en matière de dédouanement et d'accompagnement des opérateurs économiques. Elle s'est également attachée à simplifier la gestion de la fiscalité dont elle a la charge et à engager une rationalisation de son réseau comptable. Elle a bénéficié d'effectifs supplémentaires au titre des plans de lutte antiterroriste qui ont permis, pour une partie seulement d'entre eux, de renforcer son action en matière de renseignement. Enfin, elle s'est efforcée d'anticiper les conséquences possibles de la sortie du Royaume-Uni de l'union douanière (*Brexit*), dont la date a été reportée à plusieurs reprises.*

Ces importants efforts de modernisation et ces multiples transformations, touchant tant à l'organisation administrative qu'aux modalités d'exercice des missions, étaient particulièrement nécessaires au regard des mutations de l'environnement. Ils s'imposent à l'ensemble des services douaniers des pays de l'Union. De leur capacité d'adaptation peuvent dépendre des décisions des opérateurs économiques de localiser leurs opérations de dédouanement et les chaînes logistiques dans un pays plutôt qu'un autre.

Néanmoins, en France, l'impact de ces efforts est limité par la persistance d'importantes rigidités internes qui entravent le processus de transformation.

Chapitre III

Une transformation freinée par des rigidités de gestion et une démarche de performance insuffisante

Les chantiers de transformation engagés ces dernières années ont permis à la Douane d'adapter son organisation et l'exercice de ses missions aux nouveaux enjeux. Cet effort de modernisation demeure freiné par les modalités de gestion de la DGDDI. Ces obstacles concernent le pilotage des ressources humaines, qui tend à privilégier l'horizon de court terme à la vision stratégique (I). Ils proviennent aussi des difficultés d'allocation et de gestion de certains moyens (II). Ils résultent enfin de la faiblesse des outils nécessaires au développement d'une culture de la performance et du service à l'utilisateur (III).

I - Une gestion stratégique des ressources humaines à construire

L'augmentation des moyens humains de la Douane au cours de ces dernières années s'est accompagnée d'une meilleure gestion des effectifs, une démarche qui devrait être poursuivie (A). En revanche, le nécessaire effort de rationalisation des régimes statutaires et indemnitaires n'a pas encore été amorcé (B). Cet important chantier devrait s'accompagner de l'élaboration d'une gestion dynamique des talents et des compétences (C).

A - Un pilotage des effectifs en cours de structuration

1 - Une maîtrise de la masse salariale à confirmer

Deux phases peuvent être distinguées dans la gestion des effectifs au cours des années 2010. Durant la période de 2011 à 2015, des dépassements significatifs des dépenses de personnel ont été enregistrés simultanément à la contraction des effectifs (même si l'écotaxe poids lourds a conduit à la création d'emplois). Ces dépassements atteignaient un montant moyen de 7,5 M€ par an, soit 1 % des crédits totaux.

À l'inverse, la période de 2016 à 2019 se caractérise par le respect des dépenses prévisionnelles de personnel mais ce respect a été facilité par des créations nettes d'emplois. Une attention renforcée devra donc être portée au respect des crédits votés par le Parlement au cours des prochains exercices et à un renouvellement des instruments de gestion des effectifs⁶⁴.

L'écotaxe poids lourds : des créations d'emplois pour une taxe abandonnée

La création de l'écotaxe poids lourds devait être mise en œuvre au sein de la Douane par le redéploiement d'effectifs ainsi que le recrutement complémentaire d'agents. Compte tenu de sa temporalité, la décision politique de suspension puis d'abandon de cette taxe en 2014 ne s'est pas traduite par la diminution des effectifs à due concurrence de ceux recrutés.

En effet, la DGDDI a substitué au service de la taxe poids lourds de Metz un service national douanier chargé de la fiscalité routière, une compétence auparavant décentralisée dans les directions interrégionales. L'ouverture au 1^{er} juillet 2017 de ce nouveau service s'est traduite par la création nette de 83 emplois. Il centralise la gestion et le recouvrement de la TSVR et le traitement des demandes de remboursement de la TICPE.

Des efforts de rationalisation de la gestion des deux procédures ont par la suite été entrepris afin de diminuer les délais et les coûts, notamment par le déploiement des téléprocédures. Si les effectifs ont en conséquence reflué (- 61 emplois en deux ans), ils s'établissent toujours à un niveau supérieur à celui de 2017.

⁶⁴ Durant la période de croissance des effectifs, le contrôleur budgétaire-comptable ministériel a systématiquement émis un avis défavorable au document prévisionnel de gestion des emplois et de crédits de personnel.

2 - Des réformes à amplifier dans la gestion des ressources humaines

La Douane a entrepris deux réformes visant à accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources humaines. La première, initiée en 2013, poursuit l'objectif de dématérialisation des procédures par la mise en place progressive d'un centre de service ressources humaines⁶⁵ (CSRH). La seconde, mise en œuvre en 2018, tend à clarifier le rôle des différents acteurs afin de séparer le pilotage des actes de gestion.

En matière d'efficience, les résultats de ce mouvement de réforme tardent à se concrétiser. La montée en puissance progressive du CSRH ainsi que le choix retenu de revoir la chaîne de la paye et la production des actes administratifs n'ont pas conduit à une réduction des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines. Ceux-ci ont même légèrement progressé. Il revient désormais à la Douane d'établir une trajectoire d'économies et de réaliser les gains de productivité découlant de ces réformes.

B - Des régimes dérogatoires à la fois complexes et coûteux

1 - Des régimes statutaires dérogatoires avantageux et parfois injustifiés

Le régime statutaire des douaniers présente de nombreuses spécificités tenant pour partie aux conditions particulières d'exercice des missions douanières qui engendrent diverses sujétions, notamment pour les agents de la branche surveillance qui occupent un emploi classé dans la catégorie active⁶⁶ (activité de nuit, les dimanches et jours fériés, travaux pénibles ou dangereux, exercices physiques, etc.).

Des dispositions dérogatoires ont été mises en place. La durée annuelle du travail est réduite de 1 607 heures à 1 563 heures⁶⁷ pour les agents de la branche surveillance, des compensations financières sont accordées et un droit à repos compensateur est ouvert. Sous certaines conditions, les douaniers peuvent faire liquider leur pension par

⁶⁵ Service chargé de la préliquidation de la paye et d'actes administratifs individuels.

⁶⁶ La notion correspond aux emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles (art. L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

⁶⁷ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

anticipation à partir de l'âge de 57 ans. Ce dispositif, dont bénéficient d'autres fonctionnaires en raison du risque que présente leur emploi ou de la bonne forme physique qu'il requiert, permet à ses bénéficiaires de partir en retraite presque trois ans et demi en moyenne avant les autres douaniers.

En revanche, ces avantages dérogatoires sont injustifiés lorsque les emplois ne présentent pas de risque particulier ou n'engendrent pas de fatigues exceptionnelles. Près de cent agents bénéficient des avantages tenant au rattachement à la branche surveillance alors qu'ils occupent des fonctions qui, sans méconnaître leur importance, présentent un lien très ténu avec les missions de surveillance (secrétariat, agents de maintenance, chauffeurs, etc.). De la même façon, les agents des bureaux de garantie bénéficient d'un temps de travail réduit à 1 572 heures alors que les considérations de pénibilité se sont effacées avec la modernisation des méthodes de travail.

Cette diversité de régimes dérogatoires, qui résulte pour partie d'un dialogue social parfois conflictuel, constitue un frein à la mobilité des agents. Les marges de manœuvre pour faire évoluer les effectifs et assurer une bonne adaptation des profils aux postes sont fortement contraintes. Il résulte de cette situation, marquée par d'excessives rigidités, des taux de vacance parfois élevés au sein de la DGDDI et des décalages persistants entre les organigrammes et les besoins.

2 - Un régime indemnitaire foisonnant, particulièrement favorable et partiellement obsolète

La rémunération des douaniers se caractérise par un volet indemnitaire à la fois plus complexe et plus élevé que dans le reste de la fonction publique. Peu lisible, le régime indemnitaire de la DGDDI comporte 94 dispositifs qui représentent 37,4 % de la rémunération, contre 22,2 % en moyenne pour les fonctionnaires et 29,8 % pour les fonctionnaires d'Etat hors enseignants⁶⁸.

⁶⁸ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2019*, 680 p.

Trois exemples d'indemnités obsolètes

L'indemnité de petit équipement, instituée en 1970 et d'un montant moyen de 108 € par an, bénéficie aux agents des bureaux de la garantie des métaux précieux « *pour usure ou perte accidentelle de vêtements* ». Si le dispositif pouvait être justifié par le risque de projection sur les vêtements des agents lors de la manipulation des produits chimiques, l'évolution des technologies l'a rendu caduc.

L'indemnité de garde des chapiteaux d'alambics est versée à quelques agents. Elle s'établit annuellement à 3,84 € par chapiteau, pour un montant annuel allant de 16 € à 324 € par agent.

Une indemnité de langue étrangère, établie en 1975, est accordée pour un montant moyen de 165 € à certains agents dont l'utilisation d'une langue étrangère facilite l'exercice des missions. En pratique, l'attribution de l'indemnité n'apparaît pas corrélée à l'usage d'une langue étrangère.

Le foisonnement indemnitaire aboutit à des rémunérations en moyenne supérieures à celles des autres services du ministère des finances. À indice égal, les écarts de rémunération dépassent 20 % entre les douaniers de la branche surveillance et les autres agents du ministère.

Ces écarts ne sont pas en voie de résorption. Au contraire, le protocole d'accord conclu le 17 mai 2019 à la suite d'un mouvement social par le ministre de l'action et des comptes publics et les organisations syndicales prévoit l'augmentation de plusieurs indemnités. Les douaniers de l'ensemble des branches bénéficient ainsi de revalorisations indemnitaires croissantes. L'accord devrait se traduire par une dépense indemnitaire supplémentaire de 2,6 M€ dès 2019, 14,7 M€ en 2020, 16,2 M€ en 2021 et 17,0 M€ par an à partir de 2022.

Enfin, la rémunération des agents est presque indépendante de la manière de servir. Les trois quarts du régime indemnitaire relèvent d'un tronc commun, alloué à chacun des douaniers. Seules trois indemnités sont modulées selon la qualité du travail, les qualités relationnelles et l'implication personnelle de l'agent. Ce système indemnitaire se cumule avec les modalités d'affectation des douaniers, largement déterminées par l'ancienneté individuelle.

Outre la charge financière et administrative qu'il induit, le régime indemnitaire foisonnant et les modalités d'affectation représentent une source d'insatisfaction pour les agents de la Douane, freinent les mobilités fonctionnelles et géographiques et créent des écarts entre les besoins du service et les moyens qui lui sont alloués.

Ce constat a conduit la DGDDI à adopter fin 2019 un plan d'action pluriannuel, qui devrait permettre la diminution du nombre d'indemnités et leur modernisation, à établir début 2020 des lignes directrices de gestion relatives à la mobilité, qui visent notamment à tenir davantage compte des profils des agents dans les recrutements, ainsi qu'à conduire durant l'année 2020 des réflexions en matière de rémunération au mérite. Cette démarche devrait être poursuivie, tant en matière indemnitaire que statutaire.

3 - Des dysfonctionnements persistants dans la politique de logement

La « Masse des douanes » est un établissement public placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes. Elle a pour mission de pourvoir au logement des agents de la DGDDI⁶⁹. À cette fin, l'établissement assure la gestion d'un parc domanial de logements (2 073 logements en 2019) et offre des places en logement locatif (960 logements). L'activité locative bénéficie principalement aux douaniers en activité. Elle profite aussi à des douaniers à la retraite ainsi qu'à des agents publics non douaniers.

Dans un référé⁷⁰ adressé au ministre des finances et des comptes publics et au secrétaire d'État chargé du budget, la Cour avait relevé en 2016 une série de dysfonctionnements dans la gestion de l'établissement et recommandait de « *concevoir puis mettre en œuvre, dans un délai de trois ans, une politique de logement en faveur des douaniers impliquant la disparition de la « Masse des douanes »* ».

Au terme de cette période de trois ans, la Cour relève que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre et qu'il n'a pas été remédié aux principales défaillances de gestion de l'établissement. Le coût net de l'aide au logement s'élève à 6,6 M€, soit environ 400 € par mois et par agent public logé dans le parc domanial. La « Masse des douanes » conserve un stock élevé de loyers impayés, dont 70 % environ sont imputables à des agents de la Douane. Le taux de vacance des logements du parc domanial se maintient à un niveau bien plus élevé (29 % en 2019) que dans le parc immobilier social national (3 %⁷¹) et excède 75 % à certains endroits.

⁶⁹ Décret n° 2015-462 du 23 avril 2015 portant statut de la « Masse des douanes ».

⁷⁰ Cf. Cour des comptes, *Le logement des douaniers par la « Masse des douanes »*, référé, mai 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷¹ Insee, *Tableaux de l'économie française. Édition 2019*. Mars 2019. 278 p.

Cette faible occupation s'explique notamment par la vétusté d'une partie du parc immobilier de la « Masse des douanes » mais aussi par une implantation des logements proposés par l'établissement qui ne correspond plus suffisamment aux besoins des agents de la Douane.

Pourtant, l'accès à un parc de logements devrait permettre de réduire les difficultés locatives rencontrées par les agents affectés dans certaines directions régionales, notamment en Île-de-France. Dans un contexte de reconfiguration de ses missions et de son maillage territorial, la DGDDI devrait renouveler sa politique de logement pour favoriser la mobilité des douaniers. Les réflexions ouvertes par la Douane début 2020 sur la stratégie patrimoniale de la « Masse des douanes » et son articulation avec la politique plus large de logement des agents publics s'inscrivent dans cette logique.

C - Mieux anticiper les besoins en effectifs et en compétences

1 - Une mobilité des agents à favoriser

Les mobilités entre les branches douanières sont très peu nombreuses. En 2019, seuls 214 agents ont changé de branche (soit 1,2 % des effectifs de la DGDDI). Le régime indemnitaire et les modalités de déroulement des carrières constituent un frein à la mobilité. La rémunération est plus favorable au sein de la branche surveillance, puisqu'à indice égal un agent de cette branche perçoit environ 10 % de plus qu'un agent de la branche de l'Ag-Opc.

De surcroît, l'ambition de détecter les « hauts potentiels » par un examen professionnel en début de carrière fige les parcours de carrière et rend difficiles les réorientations. L'accès à la filière dite « courte » conduit à identifier dès le début de carrière et de manière quasiment irréversible les agents qui auront vocation à occuper les postes à plus forte responsabilité.

La faiblesse de la mobilité interne s'ajoute à l'ouverture limitée de la Douane aux agents issus d'autres administrations (186 agents, soit 1,1 % des effectifs). Inversement, une faible part des personnels douaniers (1,8 %) est affectée dans d'autres administrations. Si cette faible mobilité s'explique en partie par l'attachement des douaniers à leur métier et à leur administration, elle est aussi une conséquence du régime indemnitaire.

Enfin, l'effectif de contractuels demeure très limité. À titre d'illustration, seuls 9,4 % des agents de la Douane chargés des systèmes d'information en 2018 sont des contractuels, une part bien plus faible qu'à la DGFIP (73 %). La diversité des modalités de recrutement favorise pourtant le décloisonnement des structures et le partage de bonnes pratiques. À cet égard, la Cour a recommandé dans son rapport public annuel de 2020 d'augmenter le recours aux contractuels⁷².

2 - Une gestion prévisionnelle des compétences à construire

La Douane propose une grande diversité de métiers et de carrières. Dans la seule branche de la surveillance, 120 métiers sont répertoriés et certains d'entre eux se trouvent en tension. C'est notamment le cas pour les compétences spécialisées en matière aéromaritime, au sein desquelles les postes d'officiers aériens et navals, de mécaniciens de marine et de chefs de quart sont structurellement déficitaires. L'accumulation d'heures d'avance, qui n'est pas propre aux seules activités aéromaritimes et concerne plus largement la branche surveillance, aggrave ce constat et pourrait mettre en cause l'exercice des missions douanières.

L'accumulation d'heures d'avance dans la surveillance en mer

La nature des missions de la Douane aéromaritime conduit les agents à effectuer des heures supplémentaires non programmées par nécessité de service (contrôles approfondis, procédures contentieuses, etc.). Pour la plupart, ces heures ne font pas l'objet d'une indemnisation mais d'une récupération horaire.

Compte tenu du besoin de présence maritime tout au long de l'année et des sous-effectifs, le stock d'heures d'avance augmente au fil des ans. Cette évolution est particulièrement nette pour les fonctions dites bloquantes, exercées par les agents dont la présence à bord est indispensable au fonctionnement des bâtiments. Par exemple, à la date du 1^{er} novembre 2019, cinq commandants de bord présentent plus de 181 jours d'avance, un volume qui atteint 450 jours pour l'un d'entre eux.

Déjà, dans une note de 2014, la DGDDI évoquait un « *arrêt désormais inévitable, à court terme, des moyens navals faute d'agents pour assurer les missions à la mer* ». Pourtant, depuis lors, aucun programme d'ampleur n'a été mis en œuvre pour remédier à cette situation. Dans son projet de budget opérationnel de programme pour 2020, qui liste des actions pour enrayer le phénomène, la DNGCD indique qu'à l'horizon de deux ans, près de 25 % du personnel est susceptible de partir à la retraite.

⁷² Cour des comptes, « Disposer des personnels qualifiés pour réussir la transformation numérique », in *Rapport public annuel 2020*, Tome II, La Documentation française, février 2020, 284 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Par ailleurs, le large éventail de métiers est amené à se transformer sous l'effet du recours accru aux outils numériques, de l'évolution des compétences ou des changements de l'environnement juridique.

Cette situation rend indispensable le déploiement d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC⁷³). Plusieurs actions conduites par la Douane depuis fin 2018 témoignent de la volonté d'anticiper les besoins. La sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été restructurée en 2018 pour rapprocher la politique du recrutement et de la formation de la GPEEC. Depuis, des mesures ponctuelles ont été prises, notamment à destination des métiers du numérique, et une réflexion sur l'évolution des métiers des cadres douaniers a été menée.

Cette démarche récente demeure nettement insuffisante au regard des besoins. Plusieurs métiers douaniers connaissent un écart croissant entre les profils disponibles et les postes ouverts. En particulier, le nombre de postes à profil informatique vacants reste très élevé : 80 % des postes d'informaticiens de catégories A et B ouverts par la DGDDI en 2018 n'ont pas été pourvus, contre 44 % au sein de la DGFIP. En 2019, les deux tiers de ces postes n'ont pas été pourvus.

La GPEEC douanière demeure donc à élaborer, afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours professionnels, de réduire les difficultés de recrutement et d'accompagner la stratégie de modernisation de la DGDDI. À cet égard, les dispositions de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019⁷⁴ constituent un contexte favorable. Des actions résolues devraient donc être entreprises pour tenir compte de l'évolution attendue des missions de la Douane.

II - D'importantes difficultés à piloter l'allocation et la gestion des moyens

Différentes enquêtes de la Cour ont mis en évidence la faiblesse des outils méthodologiques de la Douane lui permettant de mesurer l'activité des services. Faute d'en disposer, elle n'assure que très imparfaitement l'allocation de ses ressources (A) et connaît des difficultés de gestion de ses moyens, notamment aéromaritimes (B).

⁷³ Voir notamment : Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État : pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019, 140 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁴ Le comité social est désormais compétent pour traiter des orientations stratégiques des ressources humaines et le rapport social unique porte notamment sur la GPEEC.

A - Des outils de suivi de l'activité et de pilotage à renforcer

La Douane ne s'est pas dotée d'un outil fiable pour affecter les moyens humains à chacune des structures. De plus, elle rencontre des difficultés pour mesurer la pertinence de sa politique de contrôle. Enfin, elle n'est pas en mesure de documenter correctement le coût de chacune des trois grandes missions qu'elle exerce. De manière plus générale, elle ne dispose pas d'éléments d'appréciation lui permettant de se comparer aux autres douanes européennes.

1 - Un « effectif de référence » adapté à la correcte répartition des moyens à construire en priorité

La Douane utilise un « effectif de référence » pour allouer des emplois aux services territoriaux. Cet effectif de référence décline le plafond autorisé d'emplois et constitue un objectif de moyen terme vers lequel les effectifs réels doivent tendre. Les sous-effectifs établis par comparaison entre l'effectif réel et l'effectif de référence permettent d'établir les besoins en vue du tableau de mutation.

À la différence d'autres administrations, cet effectif de référence n'est pas calculé à partir d'indicateurs d'activité du service considéré et de ratios moyens de productivité pour l'ensemble des services. Il est davantage une base historique qui évolue à la marge à chaque dialogue de gestion en fonction des réorganisations des missions ou des services.

L'absence de lien direct avec les statistiques d'activité est regrettable, notamment pour les services des opérations commerciales ou des contributions indirectes. En effet, ces derniers fonctionnent à partir d'indicateurs d'activité (les demandes des entreprises), qui devraient permettre de fixer objectivement des niveaux adéquats d'effectifs « de référence » et de les faire varier finement et avec davantage de réactivité.

Ce défaut méthodologique est préoccupant car il ne permet pas d'objectiver les besoins, ni de réallouer les moyens en fonction de l'activité réelle. Il devra être rapidement corrigé par la DGDDI.

2 - Des coûts liés à l'exercice des missions à mieux documenter

Jusqu'en 2011, la DGDDI disposait d'une comptabilité analytique reposant sur plusieurs outils informatiques. Le déploiement de Chorus et la disparition concomitante de l'application qui permettait un suivi des dépenses par service ne permettent plus l'accès à cette fonctionnalité

analytique. Cette faiblesse, imparfaitement compensée par l'activité de la sous-direction réseau, avait déjà été relevée par la Cour en 2015⁷⁵.

Depuis, les outils méthodologiques n'ont pas été améliorés puisqu'en 2019 la Douane n'a pas été en mesure de fournir à la Cour un coût complet de l'exercice de ses missions. En particulier, la Douane ne calcule plus le coût complet de la gestion fiscale depuis 2017, information pourtant indispensable pour l'élaboration d'un des indicateurs de performance transmis au Parlement.

La Douane devrait élaborer des outils lui permettant de calculer le coût complet de chacune de ses trois grandes missions et de procéder à une analyse fine des coûts. Cette mission est, depuis octobre 2018, confiée à la sous-direction réseau, qui devra concevoir et utiliser ces indispensables outils de pilotage de l'activité.

3 - Une mesure de la qualité des contrôles douaniers à améliorer

La Douane est en recherche permanente d'un équilibre entre le contrôle et la facilitation des échanges. La qualité et la pertinence du ciblage des contrôles devraient permettre de trouver un équilibre entre ces deux logiques. L'orientation des contrôles repose sur l'analyse de risque, portant à la fois sur l'ensemble des renseignements collectés et exploités par la DGDDI et sur les flux de marchandises dédouanés. Elle est désormais partiellement automatisée au niveau national au sein du Sarc.

La France participe aux travaux d'harmonisation des contrôles au sein de l'Union. L'harmonisation des pratiques est indispensable en matière de contrôle des flux de marchandises pour atteindre dans l'Union un équilibre semblable entre contrôle et facilitation des échanges.

Dans cette logique, un rapport spécial de la Cour des comptes européenne de 2017⁷⁶ dénonce les pratiques illicites des opérateurs qui recherchent « *le point d'entrée le plus favorable* » sur le territoire de l'Union, c'est-à-dire celui où les contrôles à l'importation sont les moins rigoureux afin de payer le moins possible de droits de douane. Les différences de niveau d'exigences entre les politiques de contrôles menées par les différents États membres peuvent conduire au détournement de flux logistiques vers des destinations plus « accommodantes ».

⁷⁵ Cour des comptes, *L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, janvier 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁶ Cour des comptes européenne, *Procédures d'importation : les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace*, rapport spécial n° 19/2017, 2017.

En fonction des risques et des enjeux déterminés par l'analyse de risques et par le ciblage et la programmation des contrôles, le moment le plus opportun de contrôles des flux est déterminé soit immédiatement, lors du dédouanement (contrôles *ex ante*), soit après le dédouanement (contrôles *ex post*, cf. annexe n° 10). En la matière, la France, comme les autres pays de l'union douanière, allège les contrôles *ex ante*, notamment pour les opérateurs bénéficiant d'un agrément OEA, et cible les contrôles *ex post* grâce à une analyse des risques effectuée soit au niveau national par le Sarc, soit au niveau local par les pôles régionaux d'orientations des contrôles.

En ce qui concerne les allègements ou modulations des taux de contrôle devant bénéficier aux opérateurs détenteurs du label OEA, la Douane vérifie la réalité des allègements pratiqués sur les contrôles à travers des compteurs implantés dans le système de dédouanement Delta. Or, les « compteurs de contrôle » implantés dans l'applicatif de dédouanement Delta devant permettre aux agents de la douane de respecter les engagements d'allègements ne concernent ni les contrôles que la Douane exerce pour le compte d'autres administrations, ni les contrôles douaniers *ex post*. Malgré leur existence, les opérateurs agréés estiment ne pas percevoir la réalité des allègements de contrôle.

Toutefois, il n'existe pas de démarche de contrôle interne normée au niveau national qui porterait sur le respect de ces modulations, en fonction notamment du risque présenté par les opérateurs. Ce respect n'est donc pas mesuré de manière indiscutable. La Douane doit être en mesure de démontrer aux opérateurs agréés la réalité de l'allègement des contrôles douaniers auxquels ils sont soumis ainsi que la priorité donnée à leurs marchandises lors de ces contrôles.

La réalité des contrôles *ex post* est encore plus mal connue des services douaniers, rendant impossible toute vision comparée (cf. *infra*). Cette situation empêche la Douane de mesurer précisément son activité, mais aussi de justifier les moyens dont elle dispose au regard de l'activité. La Douane doit désormais se doter sans délai des outils de mesure de ces contrôles en mettant en place un dispositif de contrôle interne permettant d'indiquer le nombre, la nature, les cibles et l'intensité de ses contrôles.

4 - Des outils permettant de se comparer aux autres douanes européennes à élaborer

L'incapacité de la Douane à produire un chiffre fiable des contrôles *ex post* l'empêche de se comparer à ses homologues de l'Union européenne. Ainsi, la DGDDI n'a pas répondu à l'enquête⁷⁷ lancée par la Commission européenne en 2017 sur les contrôles *ex post*. La Douane a indiqué à la Cour que cette situation devrait s'améliorer dans le courant de l'année 2020 avec l'évolution en cours d'une de ses applications informatiques (Banaco). Dès lors que ces évolutions informatiques auront eu lieu, la Douane précise que la doctrine d'emploi des contrôles *ex post* sera revue et qu'elle sera en mesure de répondre aux demandes d'information de l'Union européenne.

De la même manière, les comparaisons avec les autres pays de l'Union sont difficiles en matière de productivité des différentes douanes nationales. Ainsi, dans son enquête de 2019 sur les missions économiques, la Cour a relevé que la productivité par agent n'est pas réellement analysée.

La DGDDI doit impérativement disposer de données fiables lui permettant de comparer sa performance avec celle d'autres pays de l'Union appliquant la même réglementation. Une fois cette mesure de la performance effectuée pour chacun des métiers qu'elle exerce, elle devrait procéder à une analyse des écarts de productivité éventuellement constatés et mettre en place un plan d'action pour les réduire significativement.

B - Une amélioration de la gestion des matériels aéromaritimes à amplifier

Le déploiement des moyens aéronavals de la DGDDI répond à un triple impératif douanier, interministériel et européen. En dépit de l'importance que revêtent ces moyens, la Cour avait relevé de graves défaillances dans leur gestion. Si la Douane a mis en œuvre quelques actions correctrices, la faiblesse de la disponibilité des moyens aéromaritimes appelle une accélération de la modernisation de leur gestion.

⁷⁷ Le Luxembourg, les Pays-Bas et Malte n'ont pas répondu non plus à cette enquête.

1 - Des mesures prises pour remédier aux défaillances constatées par la Cour

La Cour⁷⁸ avait relevé, dans son rapport public annuel 2017, de multiples et graves défaillances dans la gestion des moyens aériens et navals. Faute d'avoir suffisamment anticipé les besoins de remplacement et collaboré avec les administrations disposant d'une expertise en matière aérienne ou maritime (ministères des armées et de l'intérieur), la DGDDI avait acquis à compter de 2008 « *des avions qui ne peuvent pas voler avec leurs équipements [et] des bateaux inutilisables* » et même payé un navire non livré. En conséquence, la Cour recommandait à la Douane d'explorer toutes les possibilités de mutualisation avec les autres services de l'État.

La Douane a entrepris de remédier à ces profondes anomalies dans la procédure d'acquisition. S'agissant de la flotte aérienne, aucun achat d'avion n'est programmé à moyen terme tandis que la location de trois hélicoptères sera privilégiée à l'acquisition d'appareils neufs pour renforcer les capacités opérationnelles douanières à compter de 2020. S'agissant de la flotte navale, le renouvellement appelé à se poursuivre est élaboré en collaboration avec le secrétariat général de la mer (SGMer), qui veille à la complémentarité des moyens des services participant à l'action de l'État en mer.

Une première démarche de mutualisation de la maintenance a également été initiée dans le cas de la flotte aérienne. Les pièces détachées d'hélicoptères font l'objet d'un marché commun à la Douane, à la gendarmerie nationale et à la sécurité civile, piloté par le ministère des armées (la direction de la maintenance aéronautique, DMAé). Les visites périodiques des flottes d'hélicoptères ont été mutualisées avec la gendarmerie nationale.

Parallèlement, la Douane a engagé en 2018 un mouvement de professionnalisation de la fonction achats. La réorganisation des services a permis de distinguer celui compétent pour la passation des marchés (le bureau des achats au sein de la direction générale) de celui responsable de l'expression des besoins fonctionnels et du pilotage de la maintenance opérationnelle (la DNGCD).

⁷⁸ Cour des comptes, « Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer », in *Rapport public annuel 2017*, Tome I., p. 563-586. La Documentation française, février 2017, 760 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Une transformation de la gestion des moyens aéromaritimes à poursuivre sans délai

Les évolutions présentées ne répondent toutefois pas à l'impératif, souligné par la Cour, d'une « *profonde transformation des modes d'acquisition, de maintenance et de mise en œuvre* » des moyens aéromaritimes « *en les faisant reposer à l'avenir sur une très large mutualisation entre les services de l'État* ».

Parmi la soixantaine de marchés utilisés pour assurer la maintenance en condition opérationnelle des flottes aéromaritimes, une très large majorité demeurent gérés par la seule DGDDI. Elle continue d'assurer en régie le maintien en condition opérationnelle de sa flotte d'avions, dans le cadre de sa brigade centralisée de maintenance aérienne (BCMA), pourtant implantée dans les mêmes bases que les structures du ministère des armées.

Le taux de disponibilité opérationnelle des moyens aériens demeure en moyenne trop faible. En 2019, il s'est ainsi établi à seulement 69 % en moyenne pour les hélicoptères EC 135 (contre plus de 80 % pour ceux de la gendarmerie nationale) et 55 % pour les avions Beechcraft. Parmi les sept avions Beechcraft acquis, trois d'entre eux, propriétés de la Douane depuis février 2014 et mars 2015, ne volaient toujours pas en 2018. En 2019, un avion de la Douane n'avait toujours pas volé dans le cadre d'une activité opérationnelle⁷⁹.

La disponibilité des moyens aériens, en dépit de récentes améliorations, demeure insuffisante pour la flotte d'hélicoptères et préoccupante pour la flotte d'avions. Cette situation affecte la conduite des opérations aéronavales, qui se trouvent souvent réduites à leur composante navale, celle-ci ne souffrant pas des mêmes indisponibilités opérationnelles. Elle a également des incidences sur les agents des Douanes, qui se trouvent régulièrement dans l'incapacité de mener à bien leurs missions de lutte contre les fraudes et trafics⁸⁰.

Trois ans après la formulation des recommandations par la Cour et près de sept ans après la mise en service du premier avion Beechcraft au sein de la Douane, la transformation des modes d'acquisition et de maintenance des moyens aéromaritimes doit donc être poursuivie. En particulier, la réforme de la gestion de la flotte d'avions est à accélérer sans délai. La clarification de la gouvernance et l'unification du pilotage opérationnel, porté par la DNGCD, constitueront un utile appui.

⁷⁹ L'avion Beechcraft concerné a effectué 23 heures de vol de maintenance.

⁸⁰ Deux pilotes ont ainsi quitté l'unité de la Manche-Mer du Nord-Atlantique en 2018.

III - Une insuffisante culture de la performance et du service à l'utilisateur

Longtemps, la Douane s'est montré réticente à recourir à des outils de mesure de la performance. De plus, elle ne développe que depuis peu de temps une démarche de service à l'utilisateur. Elle a néanmoins fait récemment des progrès en matière d'indicateurs de performance, qu'il conviendra de conforter (A). Elle a également mis en place des mesures de la satisfaction des usagers, qu'elle doit désormais rationaliser pour mieux prendre en compte les motifs d'insatisfaction des usagers (B).

A - Des progrès en matière d'indicateurs de performance à conforter

La Douane recourt davantage à des indicateurs d'activité que de performance. En effet, aucun lien n'est fait de manière systématique, dans la documentation budgétaire, entre les résultats obtenus et les moyens qui y sont consacrés. Néanmoins, la DGDDI a récemment apporté quelques modifications aux indicateurs pour leur permettre d'avoir une plus grande portée en termes de mesure de la performance.

1 - Des indicateurs qui ne donnent qu'une vision partielle de la lutte contre la fraude

Les éléments d'information contenus dans les documents budgétaires ne donnent qu'une vision partielle des résultats de la lutte contre la fraude et les trafics.

Déjà dans son rapport de 2015, la Cour préconisait de « *publier dans le RAP du programme 302, le volume et la valeur des biens faisant l'objet de destruction et le coût de ces opérations* »⁸¹. Il est regrettable qu'il n'ait pas été donné suite à cette proposition, et ce d'autant plus qu'aucune analyse d'efficience par type de marchandise ou par type de trafic n'est produite par la sous-direction réseau.

⁸¹ *L'action de la Douane dans la lutte contre la fraude et les trafics* – janvier 2015 précité.

2 - Une réflexion récente sur certains indicateurs liés au « développement des entreprises à l'international » à poursuivre

Jusqu'au projet annuel de performance pour 2020, le premier indicateur suivi pour mesurer l'atteinte de l'objectif « développement des entreprises à l'international » portait sur la « part des opérations du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé ». Cette part ayant atteint 85 % en 2019, la Douane a remplacé cet indicateur par le « taux de réponse aux demandes de rescrit dans les délais réglementaires ».

En 2019, l'indicateur « taux de dématérialisation du dédouanement », qui plafonnait à 87 %, a été remplacé par la mesure du « taux de dématérialisation des formalités déclaratives », qui ne prend en compte que les documents pour lesquels la dématérialisation est de la responsabilité de la seule administration française.

Le taux de satisfaction des opérateurs du commerce international est issu d'une enquête annuelle réalisée au moyen d'un formulaire en ligne dont une partie est consacrée aux dix engagements de service de la démarche. Les modalités de mesure de la satisfaction des usagers peuvent prêter à discussion (cf. *infra*), tout comme l'intérêt qui s'attache à ce qu'elle soit un indicateur « de performance » dès lors qu'elle se situe depuis quelques années aux alentours de 85 %.

3 - Une mesure de l'efficacité de la collecte et des contrôles en matière fiscale et douanière à harmoniser avec celle de la DGFIP

Dans le projet annuel de performance pour 2020, les indicateurs ont été légèrement modifiés, avec notamment la disparition de l'indice de civisme fiscal qui y figurait jusqu'alors. Cet indice étant de 99,4 % en 2017 et comportant une cible 2020 de niveau « supérieur à 99 % », il n'était pas d'une grande pertinence et de plus nécessitait une harmonisation avec des indicateurs approchants mis en place par la DGFIP.

Par ailleurs, les évolutions légales et réglementaires récentes, notamment la loi pour un État au service d'une société de confiance (Esoc), ont conduit la DGDDI à lancer un chantier de refonte de ces deux documents afin de les adapter au nouveau contexte des contrôles. La réflexion s'oriente ainsi vers un document unique, élaboré en concertation avec les opérateurs, qui reprendrait en partie commune les grands principes et déclinerait ensuite pour chaque famille de contrôles les droits et obligations des opérateurs, les garanties qui leur sont offertes et les voies de recours ouvertes.

**La mise en œuvre de la loi du 10 août 2018
pour un État au service d'une société de confiance (Essoc)**

La loi du 19 août 2018 prévoit une approche renouvelée des pratiques de contrôle de l'administration et vise à renforcer la sécurité juridique des acteurs économiques. À cette fin, elle tend à décliner la relation de confiance douane-opérateurs selon trois grands principes :

- le droit à l'erreur : pas de sanction pour un redevable de bonne foi qui commet pour la première fois une erreur dans sa déclaration en douane ; priorité donnée à la médiation ;
- le droit au contrôle : outil au service de l'utilisateur qui peut s'appuyer sur les prises de position de l'administration à son encontre, par le biais du rescrit et du rescrit contrôle ;
- le rescrit contrôle : la prise de position du service sur l'ensemble des points examinés dans le cadre d'un contrôle d'initiative est opposable à l'administration et vaut rescrit.

Indépendamment des indicateurs des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance, la sous-direction réseau indique avoir mis en place des groupes de réflexion sur la maîtrise des risques et les indicateurs de performance, chargés d'adapter les outils de suivi de l'activité. Cette démarche de révision en profondeur des indicateurs afin de mieux mesurer la performance des actions conduites par la Douane est indispensable pour piloter l'activité et attribuer les moyens aux différentes entités.

**B - Une mesure de la satisfaction des usagers
à rationaliser pour mieux prendre en compte
leurs attentes**

**1 - Une multiplicité des mesures de satisfaction à simplifier
pour une cohérence d'ensemble**

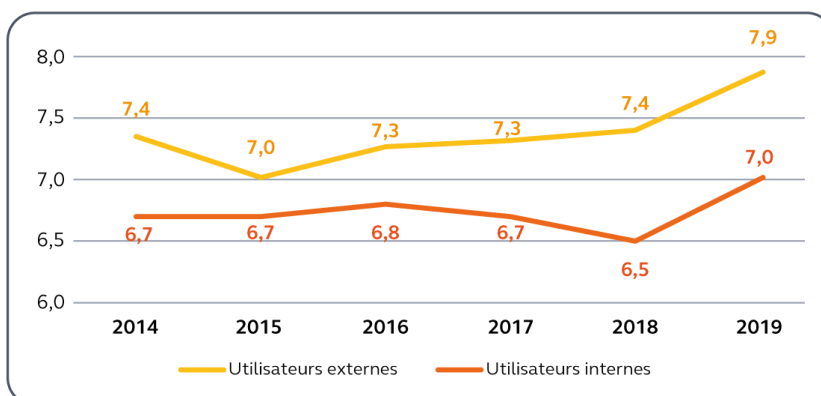
La mesure de la satisfaction est éclatée entre plusieurs bureaux de la direction générale : une enquête de satisfaction dans le cadre de la démarche « service simplicité, sécurité » (3S) est réalisée par le bureau de la communication ; le bureau de la « satisfaction des utilisateurs » au sein de la sous-direction des systèmes d'information effectue des sondages semestriels portant sur la disponibilité et la qualité des systèmes d'information auprès des agents de la DGDDI et des acteurs économiques.

Outre les engagements pris dans le cadre de la démarche 3S, la Douane doit régulièrement mesurer l'effectivité de la mise en œuvre du référentiel Marianne⁸². Elle mène aussi des travaux en lien avec la direction interministérielle du numérique (Dinum), à la fois pour procéder à la certification des démarches en ligne et pour s'inscrire dans la mise en place d'outils de mesure interministériels de satisfaction des utilisateurs.

2 - Des motifs persistants d'insatisfaction à mieux prendre en compte

La Douane ne semble pas être en mesure de tirer tous les enseignements de cette multiplicité d'enquêtes, ni de s'appuyer sur elles pour prendre des mesures correctrices.

Graphique n° 6 : notation des principaux téléservices (sur dix points)



Source : DGDDI, traitement Cour des comptes

Les motifs d'insatisfaction des utilisateurs demeurent au fil des ans. Ils témoignent des difficultés que peuvent rencontrer les usagers de la Douane. Les opérateurs pointent ainsi régulièrement les « dysfonctionnements trop fréquents : des pannes, des bugs, des lenteurs, des déconnexions, des problèmes d'accès [...], des services trop souvent indisponibles et dont les temps d'indisponibilité annoncés ne correspondent pas toujours à la réalité »⁸³.

⁸² Le référentiel Marianne définit depuis 2008 le standard de la qualité de l'accueil dans les services publics de l'État. Un nouveau référentiel est déployé à partir de 2016.

⁸³ DGDDI, 2017, Enquête de satisfaction des opérateurs du commerce extérieur.

Les téléservices douaniers n'atteignent pas, en pratique⁸⁴, la cible interministérielle du taux de disponibilité des téléprocédures de 99,9 % fixée par la Dinum. Le plan e-Douane élaboré en 2017 définit néanmoins l'objectif d'un renforcement de la disponibilité de l'architecture applicative. Le projet développé dans la perspective du *Brexit* marque à cet égard une étape dans le rehaussement des exigences de disponibilité du système d'information⁸⁵.

La Douane a mis en place en 2019 un « comité national des utilisateurs » permanent spécifique aux opérateurs du dédouanement. Les délais pris par la Douane pour accepter le principe d'un tel comité tout comme le faible nombre de réunions organisées à ce titre montrent que cette administration n'est pas aguerrie à un mode de fonctionnement partenarial pourtant indispensable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les transformations engagées par la Douane sont ralenties par des modalités de gestion trop rigides et une démarche de performance et de service à l'utilisateur encore insuffisante.

En matière de ressources humaines, la sédimentation de régimes dérogatoires complexes et coûteux peut constituer un obstacle à la mobilité fonctionnelle des agents. La Douane ne s'est pas dotée des outils lui permettant d'allouer ses ressources en fonction des besoins et de l'activité ni de gérer certains de ses moyens de manière satisfaisante. Par ailleurs, les dysfonctionnements constatés ces dernières années dans la gestion des matériels aéromaritimes, qui ont affecté la capacité de la DGDDI à lutter contre les trafics et la fraude avec des moyens performants et modernes, ne sont que très lentement corrigés.

De plus, la faiblesse du pilotage de l'activité par la performance, l'incapacité à calculer des coûts complets de ses activités, l'absence de tout contrôle interne sur les conditions de mise en œuvre de sa politique de contrôle sont autant de points faibles qui ne permettent pas d'avoir une vision objectivée des progrès restant à accomplir. Cette défaillance des outils méthodologiques à disposition de la Douane française explique en partie ses réticences à se prêter à des comparaisons avec les autres douanes de l'Union.

⁸⁴ Le taux de disponibilité de plus de 98 % correspond à une donnée technique liée au fonctionnement d'une application. Il peut masquer l'incapacité d'un agent économique à réaliser une opération de dédouanement reposant sur une succession d'applications.

⁸⁵ Le système d'information *Brexit* est bâti sur une architecture dite « haute disponibilité », articulante une installation matérielle intentionnellement redondante et un mécanisme de supervision renforcé.

Or, ces données comparatives sont indispensables pour piloter au mieux l'activité de la Douane dans un contexte où existe entre les différentes douanes européennes une certaine forme de concurrence. Elles sont par ailleurs indispensables pour que la France puisse bénéficier de remboursements de la part de l'Union européenne au titre de sa participation à certaines opérations de l'Union.

La poursuite et l'accélération de la transformation de la DGDDI supposent de lever l'ensemble de ces freins, dans un contexte où la capacité d'adaptation des services douaniers, en France comme dans les autres pays de l'Union européenne, peut influencer sur les décisions des opérateurs de localisation des flux de marchandises et des chaînes logistiques.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. simplifier les régimes statutaires et indemnitaires dérogatoires et en réduire le nombre pour favoriser la mobilité fonctionnelle des douaniers ;*
- 2. mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers, qui facilite leur mobilité géographique ;*
- 3. construire une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane ;*
- 4. se doter des outils permettant une meilleure adéquation entre les moyens et les missions des services, notamment d'un indicateur pertinent pour répartir les emplois entre les services territoriaux ;*
- 5. élaborer un suivi précis de l'activité de la Douane afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes ;*
- 6. accroître la disponibilité des moyens aéromaritimes, notamment en accélérant la mutualisation de la maintenance des flottes d'aéronefs et de bateaux.*

Chapitre IV

Une transformation à approfondir par un recentrage des missions de la Douane

Les évolutions de l'environnement douanier sont appelées à s'accélérer. Les effets conjugués de l'évolution du commerce international, du rétablissement des contrôles aux frontières, du développement programmé d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et de la rénovation du paysage administratif du recouvrement fiscal induisent une mutation profonde du cadre d'action de la DGDDI.

Face à ces changements d'ampleur inédite depuis 1993, la Douane devrait poursuivre sa transformation, pour recentrer ses missions autour du contrôle des flux de marchandises (I). Ce recentrage s'accompagnerait d'une évolution de grande ampleur des missions fiscales (II) et d'une revue des missions économiques (III). L'ensemble de ces transformations devrait trouver sa traduction dans des documents stratégiques pluriannuels (IV).

I - Un recentrage des missions à effectuer autour du contrôle des flux de marchandises et de personnes

Avec la croissance du commerce international, la Douane devrait recentrer ses activités sur le contrôle des flux de marchandises. La Douane devrait ainsi se repenser comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux. Elle devrait anticiper la réorganisation de son réseau selon cette logique de flux et tenant compte de la dématérialisation des procédures (A). Le redéploiement des moyens devrait s'effectuer en s'inscrivant dans une recherche de synergies avec d'autres administrations (B). Cette transformation devrait s'inscrire dans le cadre du renforcement des moyens douaniers de l'Union (C).

A - Un réseau à réorganiser selon une logique de flux en tenant compte de la dématérialisation croissante des procédures

La Douane devrait tirer les conséquences des profondes modifications intervenues dans le traitement des flux de marchandises pour poursuivre la réorganisation de son réseau. Elle devrait notamment prendre en compte la tendance à la centralisation sur un nombre limité de bureaux des déclarations en douane, tendance qui va s'amplifier, et les effets de la dématérialisation croissante des procédures sur l'activité des bureaux.

1 - Une amplification de la centralisation des déclarations en Douane à anticiper

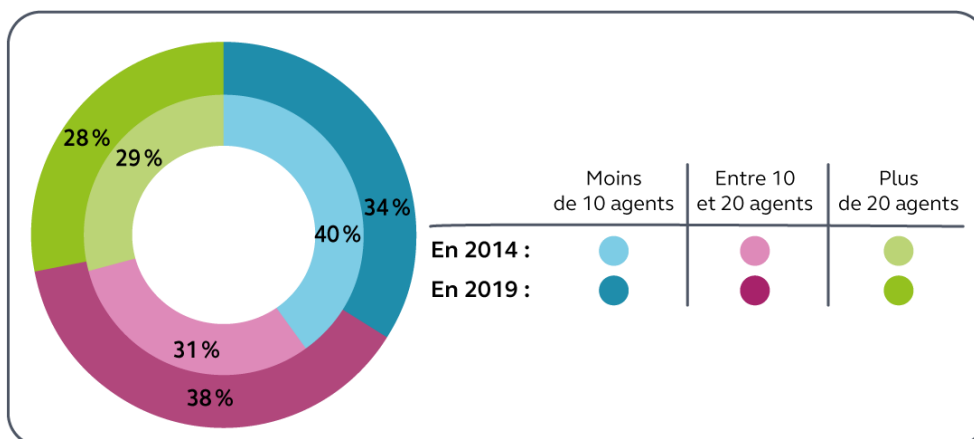
Depuis 2016, le dédouanement centralisé national (DCN) permet d'avoir un point de contact unique pour les opérations de dédouanement et de centraliser ainsi auprès d'un seul bureau de douane toutes les formalités douanières, quel que soit le lieu de présentation des marchandises. Fin 2018, 65 bureaux de déclaration effectuaient les formalités douanières et prescrivaient les contrôles à 148 bureaux de présentation sur le territoire national.

En mai 2019, la majorité des opérateurs relevant du service des grands comptes avait adopté le dédouanement centralisé national. Cette procédure couplée à la dématérialisation des formalités concentre les déclarations de Douane sur un nombre réduit de bureaux, qu'il s'agisse de bureaux de déclaration ou de bureaux de présentation (voir annexe n° 7).

Au sein même des directions régionales, les flux se sont concentrés sur les bureaux les plus importants (+25 % pour certains d'entre eux) aux dépens de l'activité d'autres bureaux. Or, depuis 2015, le nombre des bureaux n'a été réduit que de 13 %. Un réexamen des conséquences sur l'implantation des bureaux de ce mouvement de centralisation, qui va s'amplifier, notamment avec le passage au dédouanement centralisé communautaire, devrait être engagé. Ces fermetures ont toutefois permis de faire baisser la proportion de très petits bureaux (moins de 10 agents⁸⁶), qui reste néanmoins élevée (34 %). De plus, la proportion de petits bureaux (entre 10 et 20 agents) augmente, passant de 31 % à 38 %.

⁸⁶ La moyenne est de 30 agents.

Graphique n° 7 : évolution de la taille des bureaux de douane de 2014 à 2019



Source : Cour des comptes d'après DGDDI

Seuls 23 bureaux de moins de 20 agents sur 83 en 2014 ont été fermés (14) ou renforcés (9). En 2019, il restait encore 49 bureaux de moins de 10 agents n'ayant pas la taille critique pour fonctionner efficacement. La fermeture de ces bureaux et le redéploiement de leurs effectifs doivent être engagés.

Jusqu'à présent, pour les bureaux ayant connu une très forte diminution d'activité, soit leur effectif est ajusté en proportion, ce qui pourrait dans certains cas amener à les fermer, soit des flux de déclaration ou de contrôle leur sont réattribués afin de maintenir un minimum de productivité, voire d'activité pour les agents.

Ce mode de gestion doit être revu pour l'avenir. En effet, la dynamique de concentration des flux déclaratifs va s'accroître et la Douane doit se mettre en situation d'en tirer les conséquences en adaptant les effectifs et la carte des bureaux de douane à l'évolution de leur activité.

En matière de surveillance, une réorganisation selon une logique de flux doit conduire à regrouper des brigades positionnées sur des axes relativement mineurs. Ainsi, il conviendrait de réexaminer le maintien des brigades qui ne sont pas positionnées sur des axes majeurs ou qui ne disposent pas de l'effectif minimum pour mener des contrôles efficaces.

L'éloignement des axes importants limite l'intérêt de la présence douanière. Par exemple, la brigade de Périgueux n'est à proximité d'aucun des axes significatifs recensés dans la carte des centres opérationnels de la douane terrestre et n'assure pas la tenue exclusive d'un point de passage frontalier aérien (PPF).

En outre, les petites brigades de surveillance (moins de 20 agents) rencontrent des difficultés d'organisation importantes. Elles sont d'une efficacité réelle très limitée dans la lutte contre les fraudes et trafics. Il était, jusqu'à présent, envisagé de conserver certaines d'entre elles afin de maintenir un maillage suffisant, notamment à la frontière suisse, à la condition que leur activité soit davantage coordonnée avec celles d'autres brigades proches. Toutefois la question de leur maintien devra être reposée en fonction des décisions prises à la suite de la réflexion devant être engagée sur les missions de la Douane.

2 - Des moyens à réaffecter sous l'effet de la dématérialisation des procédures

Avec la dématérialisation des formalités et la mise en place du DCN, la proximité géographique est un paramètre de moins en moins important pour les opérateurs économiques. En revanche, ils accordent une place de plus en plus grande à la continuité du service.

Les moyens devraient être redéployés en conséquence pour répondre à une demande d'extension des horaires auxquels peuvent être enregistrées les déclarations en douane. Le principe d'un service qui pourrait être assuré 24h/24 et 7j/7 est expérimenté dans le cadre de la préparation du *Brexit*. Il serait utile d'en tirer des enseignements pour les modalités de fonctionnement du reste du réseau.

Par ailleurs, le taux de dématérialisation des procédures douanières plafonne à 87 % depuis 2016 alors qu'il a progressé au cours de cette période dans le domaine fiscal ou dans le réseau des Urssaf. Une extension des obligations de dématérialisation devrait être envisagée⁸⁷, en fixant une cible de 100 %, dès lors qu'il s'agit d'un public de professionnels, déjà assujéti à des obligations de ce type en matière fiscale ou sociale. Afin de faciliter cette nouvelle étape de dématérialisation, la Douane devrait alléger nettement les modalités de souscription aux téléprocédures.

⁸⁷ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI : investir davantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2019, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Les effets de la dématérialisation sur les besoins en effectifs se feront sentir dans l'exercice des trois grandes missions de la Douane.

Ainsi, la mise en service du nouveau système de gestion des contributions indirectes fin 2019, qui regroupe 40 applications existantes, devra conduire à réviser en profondeur les nombreuses implantations douanières chargées de la viticulture en lien avec les transferts de missions vus plus haut.

L'achèvement de la trajectoire de dématérialisation et d'automatisation n'est prévu qu'en 2021. De 2019 à 2021, seront achevées les liaisons informatiques *via* l'interface du guichet unique national (GUN) entre les systèmes d'information douaniers et des autres administrations.

Toutes ces évolutions techniques permettront d'accroître la productivité des agents de la Douane et rendront moins indispensable le maintien d'un maillage de bureaux de Douane sur l'ensemble du territoire. De même, l'automatisation du ciblage des contrôles avec la montée en puissance du Sarc conduira à terme à une recentralisation de l'analyse des risques. Dans une telle hypothèse, les actuelles cellules régionales d'orientation des contrôles perdront une partie de leur utilité et la question des moyens qui y sont affectés devra être posée.

B - Un redéploiement des moyens à effectuer en recherchant des synergies avec d'autres administrations

Une plus grande intégration de la Douane dans des actions interministérielles est apparue particulièrement nécessaire lors de la préparation du *Brexit*. En effet, à cette occasion, la faible culture de l'action interministérielle et de la déconcentration de la Douane a été mise en lumière, même si ces difficultés ont été surmontées sous la contrainte de l'urgence.

1 - Une fluidité de l'information entre les services intervenant dans le contrôle de flux de marchandises à améliorer

Les contrôles de flux de marchandises font intervenir plusieurs administrations dont l'action doit être coordonnée, notamment la DGCCRF et la DGAL. Les réglementations appliquées sont complexes et la Douane est chargée d'effectuer, dans ses bureaux de présentation, les premiers contrôles pour le compte d'autres administrations.

La DGDDI a conçu et conduit un projet interministériel, le dispositif du guichet unique national, qui a pour objet de faciliter la réalisation des formalités douanières pour des marchandises soumises à des réglementations particulières⁸⁸ et qui nécessitent la présentation d'un document d'ordre public lors du dédouanement.

Sans attendre l'entrée en service de ce guichet unique, la Douane devrait travailler de manière plus étroite qu'aujourd'hui avec la DGCCRF pour mutualiser des actions de contrôle, en s'inspirant par exemple de la coopération mise en place entre ces deux administrations dans le cadre du service commun des laboratoires, et en s'appuyant sur les coopérations renforcées mises en place pour les contrôles aux frontières dans le cadre du *Brexit*.

2 - Une meilleure intégration à rechercher au sein du réseau national et local des partenaires de l'export

Des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) définissent les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional⁸⁹. Les directions interrégionales de la Douane sont absentes de ces outils, tant dans leur élaboration que dans la mise en œuvre des actions définies par acteur.

Cette insuffisante intégration résulte pour partie de ce que, à la différence des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les directions régionales et interrégionales de la DGDDI n'ont pas été concernées par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui attribue à l'échelon préfectoral régional le pilotage de l'action administrative de l'État en matière économique.

⁸⁸ Espèces animales protégées, semences, produits agricoles, biens à double usage, matériels de guerre.

⁸⁹ Conformément à la loi « NOTRE » du 7 août 2015.

Il apparaît nécessaire de renforcer l'association des pôles d'action économique (PAE) aux équipes *Team export* mises en place au niveau régional en lien avec Business France. Par ailleurs, comme la Cour l'a déjà relevé⁹⁰, les modalités d'intervention de la Douane en matière économique devraient être repensées, pour tenir compte de la réorganisation de l'action économique entre l'État et les régions qui sont désormais en charge du développement économique à titre principal.

3 - Une lutte contre la fraude et les trafics à mener dans une logique résolument interministérielle

Historiquement, les relations avec les services des autres ministères impliqués dans la lutte contre les fraudes et trafics aboutissaient à des chevauchements, voire des rivalités, notamment en matière de stupéfiants.

Depuis 2015, la logique de coopération s'est peu à peu imposée dans tous les secteurs de la lutte contre les trafics. Dans le cas des stupéfiants, elle a trouvé une concrétisation en 2019 avec la création de l'Ofast.

La création de l'office antistupéfiants (Ofast)

Créé le 1^{er} janvier 2020 pour coordonner la lutte contre les trafics de drogues, l'Ofast succède à l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRITS). Il est dirigé par un contrôleur général de la police nationale et comprend trois pôles : un pôle « stratégie » dirigé par un agent de la DGDDI, un pôle « renseignement » dirigé par un gendarme et un pôle « opérationnel » dirigé par un policier. Il doit permettre la transparence totale de l'information entre les différents services. Il s'appuie sur des antennes régionales et des détachements territoriaux de l'Ofast, mais aussi sur les cellules de renseignements opérationnels sur les stupéfiants (Cross).

La création de cet office doit aussi permettre de résoudre les questions sensibles des rapports avec l'autorité judiciaire en ce qui concerne la lutte contre le trafic de stupéfiants, la tendance de long terme étant à la judiciarisation de l'action de la Douane. Sans renoncer à ses méthodes classiques, elle recourt davantage à des procédures d'enquête et doit, dès lors, se poser la question de l'information en amont, voire de la saisine de l'autorité judiciaire.

⁹⁰ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'Etat*, rapport public thématique, décembre 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

4 - La répartition des points de passage frontière entre la Douane et la police aux frontières à optimiser

Par courrier du 6 février 2013, les ministres des finances et du budget ont fait part au ministre de l'intérieur de leur souhait de voir la Douane se désengager de son rôle de contrôle frontalier pour se recentrer sur le contrôle de marchandises, en récupérant également la partie sûreté du fret dévolue à la gendarmerie des transports aériens.

En décembre 2014, un rapport d'inspection⁹¹ concernant la révision de la carte des points de passage frontaliers (PPF) a évoqué la perspective d'un retrait total et à brève échéance de la Douane dans le domaine du contrôle frontalier. Il était précisé qu'un nombre « *significatif* » de PPF relevant de la douane devaient passer sous l'autorité de la PAF, sous réserve de l'utilité du PPF considéré, de son accessibilité par les services et de la quantification des transferts de charge à mener pour rendre la complémentarité entre les services plus équilibrée.

L'audit indiquait que les PPF armés par un service de la Douane dont le siège était éloigné de la plateforme aéroportuaire procédaient à un contrôle non systématique. Cette situation perdure, occasionnant parfois des déplacements très importants des douaniers entre leur brigade et les PPF aériens, situés pour certains en dehors du département de la brigade de la Douane. Or, le trafic aérien de passagers hors Schengen dans certains aéroports attribués à la Douane a fortement augmenté depuis 1995. Quatre de ces aéroports⁹² dépassent le seuil de 194 000 passagers hors Schengen défini en 2013 par la DCPAF pour étudier la reprise de PPF. Le transfert de ces points de passage devrait être engagé, l'implantation des PPF étant devenue, dans certains cas, l'unique raison du maintien de brigades de proximité positionnées hors des axes significatifs pour la Douane.

Dans le même esprit, la Douane pourrait développer le transfert de ces missions de contrôle sur les PPF à d'autres services (sécurité publique ou gendarmerie aérienne). Cette pratique existe d'ores et déjà, sur le fondement d'accords locaux, pour certains points de passage éloignés des brigades des douanes et ne présentant que de très faibles enjeux migratoires et douaniers. Une telle réforme présenterait un fort intérêt pour les 11 PPF aériens les plus éloignés de leur brigade de douane⁹³ et permettrait de rationaliser les périmètres d'intervention des différents services de l'État.

⁹¹ IGA, CGEDD, Cegefi, *L'organisation du contrôle aux frontières et la révision de la carte des points de passage frontaliers aériens*.

⁹² Montpellier, Limoges, Carcassonne, Bergerac.

⁹³ Laval, Orléans, Châteauroux, Angoulême, Bergerac, Brive, Rodez, Epinal, Dole, Béziers, La Roche-sur-Yon.

Dans cette perspective, un groupe de travail a été créé à l'initiative de la direction générale des étrangers en France (DGEF) associant la DGDDI, la DCPAF et la direction générale de l'aviation civile pour définir une stratégie de répartition des PPF et des modalités de traitement des demandes de qualification de nouveaux PPF. La DGDDI précise que les propositions issues de ces travaux seront soumises au ministre sans toutefois indiquer dans quel calendrier ces travaux pourraient aboutir.

C - Une transformation à inscrire dans le cadre du renforcement des moyens douaniers de l'Union

Le double contexte sécuritaire et du *Brexit* a, d'ores et déjà, conduit la Douane à redéployer une partie de ses effectifs vers la frontière. Elle a, par ailleurs, créé de nouvelles implantations territoriales dans les départements bordant la Manche.

Ce type de redéploiement constitue un changement de paradigme pour la DGDDI, qu'il convient de conforter en tenant compte de l'évolution prévisible des flux et en anticipant les conséquences des futures évolutions de la réglementation communautaire.

De plus, la montée en puissance de l'activité « sécurité » des douanes européennes conduit à faire s'estomper progressivement la dichotomie traditionnelle entre flux de personnes et de marchandises dans l'espace Schengen. L'action de la Douane doit donc s'inscrire dans une organisation opérationnelle aux frontières de plus en plus communautarisée.

1 - Les conséquences de la réglementation européenne à anticiper

En matière de dédouanement, la Douane doit se préparer à l'étape suivante de la mise en œuvre du CDU, à savoir le dédouanement centralisé communautaire (DCC).

En effet, le CDU prévoit que dès lors que les systèmes informatiques des différents États membres seront remis à niveau et susceptibles d'être interconnectés, le découplage entre le bureau de déclaration des marchandises et celui de présentation pourra avoir lieu entre des bureaux de douane de deux pays de l'Union. Ce dispositif devait initialement être pleinement opérationnel pour les opérateurs en 2021. Pour des raisons techniques et de coût, la date de mise en œuvre a été reportée à 2025. Pour préparer cette étape, la DGDDI participe au groupe projet « dédouanement centralisé » constitué au niveau européen.

Les enjeux en termes de réallocation des moyens liés à l'entrée en vigueur de cette future procédure sont majeurs. Le DCC pourrait être à l'origine de flux de déclaration d'un pays vers un autre pour des raisons de facilité pour les opérateurs.

Dans cette dynamique de simplification des formalités de dédouanement, la Douane doit impérativement améliorer la qualité du service offert aux opérateurs et la rapidité du traitement de leurs demandes, comparativement aux autres douanes européennes, sous peine de ne plus être aussi souvent sollicitée qu'aujourd'hui pour effectuer ces opérations. En tout état de cause, la charge de travail des différents bureaux sera modifiée (à la hausse ou à la baisse) à cette occasion et les moyens affectés à chacun d'entre eux devront être revus en conséquence.

2 - L'action de la Douane garde-frontière et garde-côte à organiser en relation étroite avec les instances et partenaires européens

Si la Douane veut être en mesure de relever les nouveaux défis soulevés par la création de l'espace Schengen, elle doit résolument s'inscrire dans une logique communautaire forte et anticiper les conséquences de la montée en puissance d'une force Frontex.

Aujourd'hui, Frontex doit gérer, en lien avec les États membres, entre 600 et 700 millions d'entrées et de sorties légales par an sur le territoire de l'Union et lutter contre l'immigration illégale. Le règlement « Frontex » actuellement en vigueur a créé une base juridique claire et contraignante prévoyant la mise en œuvre d'une gestion intégrée des frontières au niveau européen (IBM : *Integrated Border Management*).

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Devenue opérationnelle en 2005, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), dont le siège est à Varsovie, est devenue le 6 octobre 2016⁹⁴ l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Elle a pour mission d'assister les États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen qui ont des frontières avec des pays tiers, dans l'exercice de leurs responsabilités de contrôle des frontières. Désormais elle coordonne un certain nombre d'opérations.

⁹⁴ Le règlement (UE) 2016/1624, remplace et abroge le règlement (CE) n° 2007/2004 instituant l'Agence Frontex.

Elle aide notamment les États membres confrontés à une forte pression migratoire en coordonnant le déploiement de moyens techniques et humains. Certaines opérations maritimes, aériennes et terrestres (en Méditerranée et dans les pays de l'Est notamment) sont menées par des garde-frontières mis à la disposition de Frontex par les États.

En matière de lutte contre l'immigration illégale, Frontex coordonne des opérations de retour de migrants irréguliers vers leurs pays d'origine.

L'Agence européenne assure par ailleurs une veille permanente de la situation aux frontières extérieures de l'Union et de l'espace Schengen. Elle transmet les informations qu'elle collecte sur les personnes liées aux filières d'immigration clandestine ou aux activités criminelles transfrontalières aux États membres et à l'office européen de police (Europol).

En 2019, près de 900 personnes travaillaient à Varsovie, au siège de Frontex. L'agence est dotée d'un budget de 330 M€ qui lui permet d'acquérir son propre matériel, même si, dans la réalité, ce sont toujours les États membres qui, jusqu'à aujourd'hui, ont mis à disposition leurs navires, hélicoptères et avions patrouilleurs, moyennant le remboursement des coûts de déploiement. Ces agents du siège sont chargés entre autres de l'analyse des risques, de l'élaboration de standards communs d'entraînement, de la coopération internationale ainsi que des affaires juridiques et des droits fondamentaux. Les effectifs devraient passer à 1 250 personnes d'ici à 2021.

Le modèle intégré européen repose encore aujourd'hui sur la diversité des corps et des organisations, dès lors qu'il y a des échanges fluides d'information et de renseignement. Les douanes nationales mettent à disposition de Frontex des agents et des moyens.

Ainsi, en matière d'action en mer, les patrouilleurs de la Douane, qui complètent bien les gros moyens de la Marine nationale, sont très utiles en mer Egée, en mer Baltique et en mer Noire, compte tenu des faibles distances à parcourir. À cet égard, la création de la DNGCD va dans le sens souhaité par Frontex de l'alignement des capacités opérationnelles des différents pays.

Début 2019, Frontex a proposé aux instances de l'Union une nouvelle stratégie technique et opérationnelle, qui a été traduite dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes du 13 novembre 2019, qui confie à Frontex un plus grand nombre de missions et de personnels et élargit son champ d'action.

Le point principal de ce règlement porte sur la création d'un corps permanent de garde-frontières et garde-côtes qui porteront l'uniforme Frontex. À l'horizon 2027, ce corps doit être doté de 10 000 agents, répartis entre 3 000 personnels de l'agence, 3 000 détachés pour une longue durée (deux ans prolongeables 12 ou 24 mois) et 4 000 agents pour des détachements de courte durée (jusqu'à quatre mois). Il doit pouvoir être déployé dès janvier 2021, sur une base initiale de 5 000 agents.

La DGDDI doit tirer les conséquences sur son organisation et son activité de cette montée en puissance de Frontex, qui sera étalée dans le temps entre 2021 et 2027. Ce calendrier permet à la Douane de préparer sa stratégie dans les deux ans qui viennent, en accord avec ses partenaires institutionnels. À cet égard, le SG Mer est en train d'élaborer « *une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières* », en coordination avec le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) et le ministère de l'intérieur. Dans ce cadre, il a organisé des réunions de travail, notamment avec la DGDDI, pour conduire une réflexion sur les volets capacitaires, juridiques et en termes de ressources humaines.

De plus, l'acte d'exécution du règlement relatif à la montée en charge de Frontex prévoit un mécanisme de remboursement des États membres participant aux missions de Frontex en fonction de l'augmentation de l'effectif total d'agents garde-frontières et garde-côtes des États membres. Les difficultés que la Douane rencontre pour documenter le coût de ses trois grandes missions et pour se comparer aux autres douanes européennes risquent d'entraîner une absence de droit au remboursement de la France pour ses mises à disposition. La DGDDI doit profiter des mois qui viennent pour travailler en lien avec la direction du budget, interlocutrice privilégiée de Frontex pour la mise en place des remboursements et des effectifs mis à disposition, pour disposer des éléments d'analyse de son activité lui permettant de bénéficier des remboursements.

L'avenir des services de la Douane est de s'insérer dans ce cadre européen. Elle en a les moyens et la légitimité, la qualité de son action étant appréciée par ses partenaires opérationnels. Elle doit donc mettre à profit les deux années qui viennent pour anticiper au mieux les conséquences de ces nouvelles conditions d'action européenne en s'inscrivant dans une logique nationale interministérielle.

II - Mener une transformation de grande ampleur des missions fiscales

Certains États européens ont entrepris, depuis le début des années 2000, de simplifier le paysage des administrations fiscales en confiant à un acteur principal l'activité de gestion de la fiscalité. Dans le prolongement de ces initiatives, la France a initié au 1^{er} janvier 2019 un mouvement d'unification de la fonction de recouvrement de la fiscalité qui va s'accélérer à compter de 2021. La mise en œuvre de cette transformation de grande ampleur, qui appelle notamment un travail de préparation des transferts et d'adaptation du réseau (A), s'accompagne d'une anticipation des conséquences sur les missions fiscales de la Douane au-delà de la fonction de recouvrement (B).

A - Un transfert programmé des missions fiscales à pleinement mettre en œuvre

1 - Un mouvement de transfert de missions fiscales vers la DGFIP à accélérer

Avec deux administrations du ministère des finances compétentes pour la collecte fiscale, le paysage institutionnel du recouvrement demeure éclaté⁹⁵, affectant la lisibilité du système fiscal, l'efficacité de la gestion des prélèvements et l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

La fusion des réseaux de recouvrement constitue un gisement important d'économies d'échelle et un levier de modernisation des procédures. Elle est à ce titre identifiée comme une « bonne pratique » par l'Union européenne et le Fonds monétaire international⁹⁶. Bien que l'organisation douanière ou fiscale demeure très hétérogène, plusieurs

⁹⁵ Cet éclatement concerne aussi le champ social, qui est appelé aussi à évoluer. Voir Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016, 273 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁶ Commission européenne, *Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration*, 2007 ; et FMI, *Revenue Administration: A Toolkit for Implementing a Revenue Authority*, 2010.

États européens ont procédé ces dernières années au transfert de la collecte des prélèvements de l'administration douanière à l'administration fiscale (Pays-Bas en 1996, Espagne au début des années 2000, Royaume-Uni entre 2005 et 2007⁹⁷, Portugal en 2012). Au Portugal, par exemple, la gestion douanière relève désormais d'une sous-direction au sein de l'administration fiscale du ministère des finances (*Autoridade tributária e aduaneira*). Au total, 36 % des administrations fiscales de l'OCDE collectent également les droits de douane⁹⁸.

Dans la continuité du mouvement d'unification constaté dans plusieurs pays, le comité action publique 2022⁹⁹ a recommandé à la mi-2018 de « *simplifier drastiquement le système de recouvrement, en réduisant le nombre de dispositifs et de structures qui en ont la charge* ».

Cette proposition a trouvé une première concrétisation en loi de finances pour 2019, qui a confié à la DGFIP la gestion de trois prélèvements obligatoires, auparavant assurée par la Douane.

Tableau n° 6 : taxes dont la gestion est transférée à la DGFIP

<i>Dénomination de la taxe</i>	Rendement avant transfert (en Md€)	Date du transfert
<i>Taxes sur les boissons non alcoolisées</i>	0,5	1 ^{er} janvier 2019
<i>Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)</i>	0,7	1 ^{er} janvier 2020 et 1 ^{er} janvier 2021 ¹⁰⁰
<i>TVA sur les produits pétroliers</i>	11,4	1 ^{er} janvier 2021
TOTAL	12,6 Md€	2019-2021

Source : Douane, traitement Cour des comptes

Cette première étape d'unification, échelonnée sur une période de trois ans, implique le transfert de prélèvements pour un rendement de 12,6 Md€ au total, la TVA sur les produits pétroliers représentant environ

⁹⁷ Les missions douanières ont néanmoins été exclues du champ du transfert à l'occasion de cette réforme.

⁹⁸ Voir Cour des comptes, *La DGFIP, dix ans après la fusion : une transformation à accélérer*, rapport public thématique, juin 2018, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁹ Comité action publique 2022, *Service public : se réinventer pour mieux servir. Nos 22 propositions pour changer de modèle*, juin 2018.

¹⁰⁰ Le transfert de la gestion de la composante déchets de la TGAP est prévu pour 2021.

90 % de ces recettes. Pour poursuivre cette rationalisation, une mission de « réforme du recouvrement fiscal et social » a été conduite en 2019 afin de « polariser le recouvrement autour de la DGFIP dans la sphère fiscale et de l'ACOSS dans la sphère sociale »¹⁰¹ (rapport d'Alexandre Gardette¹⁰²).

Sur la base des travaux de cette mission, un second mouvement de transfert est prévu par l'article 184 de la loi de finances pour 2020 (voir l'annexe n° 12). De plus grande ampleur, la réforme inclut le transfert à la DGFIP de tout ou partie de la gestion de 11 des 14 contributions indirectes actuellement gérées par la Douane d'ici 2024¹⁰³. Les droits de douane (2,2 Md€ en 2019), la TICPE (33,3 Md€), l'octroi de mer (1,4 Md€¹⁰⁴) et la TVA à l'importation applicable aux personnes non assujetties sont en revanche exclus du champ de transfert des missions fiscales à la DGFIP.

Les contours précis de ce transfert échelonné n'ont pas encore été déterminés par le législateur. Les différentes étapes de gestion de la fiscalité (établissement de l'assiette, recouvrement et contrôle) pourraient faire l'objet d'un traitement différent.

Schéma n° 1 : les trois étapes de gestion de la fiscalité



Source : Cour des comptes

¹⁰¹ Lettre de mission des ministres des solidarités et de la santé et de l'action et des comptes publics à M. Gardette du 29 avril 2019, faisant suite à une première lettre de mission du 2 octobre 2018.

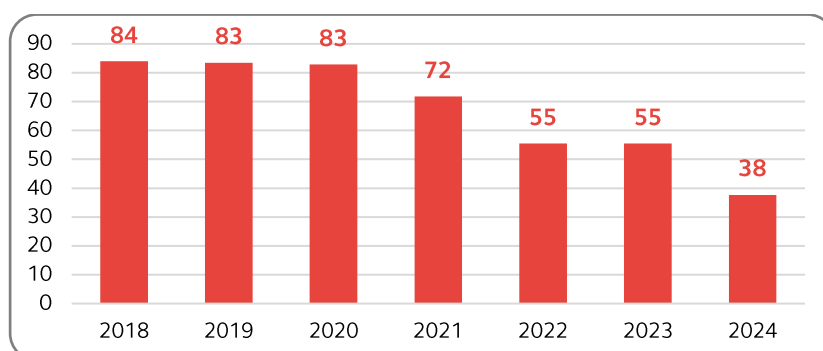
¹⁰² Alexandre Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social*, rapport à la ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'action et des comptes publics, 31 juillet 2019.

¹⁰³ Le périmètre inclut la taxe sur les véhicules routiers (2021), la TVA à l'importation des assujettis (2022), la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (2022), la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (2022), la taxe intérieure de consommation sur le charbon (2022), le droit annuel de francisation et de navigation (2022), les amendes (2023) et la fiscalité sur les tabacs et les alcools (2024).

¹⁰⁴ La mission d'Alexandre Gardette a « envisagé la possibilité de transférer le recouvrement de l'octroi de mer à la DGFIP ». Dans l'attente des conclusions d'un rapport d'inspection, le législateur n'a pour le moment pas prévu un tel transfert.

Si les opérations de recouvrement ressortiraient exclusivement à la compétence de la DGFIP, la loi de finances pour 2020 ne précise pas si le traitement de l'assiette et le contrôle de ces 11 contributions seront également transférés¹⁰⁵. En tout état de cause, la réforme conduira à une nette diminution des recettes perçues par la Douane. Une fois les transferts de mission prévus par les lois de finances pour 2019 et pour 2020 mis en œuvre, la fiscalité recouvrée par la DGDDI à l'horizon 2024 ne représenterait que de l'ordre du tiers des sommes collectées en 2019.

Graphique n° 8 : ordre de grandeur de la prévision des recettes perçues par la DGDDI (en Md€)



Source : Douane, présentation Cour des comptes. Les chiffres sont des ordres de grandeur.

Cet important chantier impliquera à la fois de poursuivre l'adaptation de la gestion fiscale préalablement aux transferts et de préparer parallèlement les profondes transformations de l'organisation de la Douane, son réseau comptable douanier étant en premier lieu concerné.

2 - Des travaux de préparation et d'accompagnement des transferts à conduire

Le transfert des missions fiscales pourrait être préparé et accompagné par la Douane en mobilisant trois leviers principaux : l'établissement de liaisons informatiques avec la DGFIP, la poursuite de la modernisation de la gestion fiscale et l'abrogation ou la rénovation des dispositifs fiscaux obsolètes.

¹⁰⁵ Le rapport d'Alexandre Gardette fait le départ entre les prélèvements dont la gestion serait transférée en totalité à la DGFIP (assiette, recouvrement, le cas échéant contrôle) et les prélèvements pour lesquels seul le recouvrement serait transféré. Cette distinction vise à tenir compte des éventuelles liens entre la gestion fiscale et les « actes métiers douaniers ».

En premier lieu, l'anticipation du transfert de missions impose une adaptation significative des systèmes d'information pour établir une liaison étroite et automatisée entre les services d'assiette et ceux chargés du recouvrement des droits. En conséquence, l'organisation du transfert de la fonction de recouvrement à la DGFIP devra reposer sur l'adaptation de la chaîne de traitement et ainsi garantir la liaison automatisée au moyen d'un système d'information prenant en compte les garanties de paiement.

En second lieu, il convient de poursuivre la modernisation des opérations fiscales. La généralisation des obligations de télédéclaration et de télépaiement constituera à cet égard un appui efficace au transfert de missions. Cet effort pourrait aussi porter sur l'automatisation de la gestion de l'octroi de mer, dont les procédures demeurent lourdes et en partie manuelles. Ces évolutions devront s'accompagner d'investissements significatifs dans les systèmes d'information, tant pour permettre la résorption de la dette technique que pour procéder à l'interconnexion avec les applications de la DGFIP.

Enfin, la démarche de suppression et de simplification des taxes à faible rendement devrait être poursuivie, comme la Cour l'a recommandé dans un référé de 2018¹⁰⁶. La pertinence des impôts et taxes dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens pourrait également être réexaminée, en particulier dans le cas des taxes destinées aux centres techniques et aux comités de développement industriels, dont la Douane collecte environ 10 M€ et pour lesquelles le Gouvernement a lancé une mission à l'automne 2018. À défaut d'être supprimée¹⁰⁷, la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) pourrait également être profondément réformée, pour mettre fin à la lourde procédure de remboursement qu'elle fait porter sur les entreprises et l'administration¹⁰⁸.

Ce nécessaire chantier de simplification concernerait également les dispositifs fiscaux dont le recouvrement relèvera toujours de la compétence douanière. Il porterait ainsi notamment sur le dispositif de remboursement

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé, décembre 2018, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁷ La Cour avait recommandé *Rapport public annuel 2018, de réexaminer cet impôt dans le cadre de la réflexion plus globale sur la fiscalité applicable aux transports routiers* ».

¹⁰⁸ Elle pourrait ainsi devenir un impôt annuel, autoliquidé et à terme échu, au lieu d'un impôt semestriel, sur rôle et à terme à échoir.

de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) aux transporteurs routiers de marchandises et de passagers, ainsi qu'aux taxis, qui demeure excessivement lourd en gestion. Au total, les missions d'assiette et de gestion de la TICPE mobilisent 151 équivalents temps plein travaillés en 2019. Le régime de TICPE pour les transporteurs routiers génère ainsi 65 000 demandes annuelles de remboursements. Le conseil des prélèvements obligatoires¹⁰⁹ a proposé la suppression de cette dépense fiscale en faveur du transport routier de marchandises (1,6 Md€ en 2019), qui affecte l'efficacité de la fiscalité carbone. À défaut, la Cour a recommandé de mettre fin à ce système coûteux en lui substituant un autre mécanisme, tels qu'un crédit d'impôt ou une carte de paiement utilisable exclusivement pour l'achat de grandes quantités de carburant¹¹⁰.

3 - Une révision en profondeur du réseau fiscal et comptable à organiser

Le resserrement échelonné des missions fiscales, qui mobilisent 1 763 équivalents temps plein travaillés en 2019¹¹¹, nécessitera d'adapter progressivement les moyens accordés aux nouvelles modalités d'exercice des attributions fiscales. Ces adaptations concerneront à titre principal le dimensionnement du réseau fiscal et comptable de la DGDDI.

En particulier, le transfert du recouvrement devrait se traduire au minimum par une contraction du réseau comptable de la DGDDI. Pour autant, resserré depuis la fermeture de 17 recettes régionales en 2017 et 2018, ce dernier ne dispose déjà plus, avec environ 200 agents à temps plein, de la taille critique pour constituer une filière professionnelle suffisamment attractive au sein de la Douane. La réduction d'effectifs correspondant à cette évolution du réseau n'a toutefois pas encore eu pleinement lieu, une partie importante des agents des recettes régionales restant dans l'attente d'un reclassement.

La Cour, dans la continuité de ses recommandations¹¹², considère donc que les transferts programmés par la loi de finances pour 2020 devraient ouvrir la voie à l'unification complète du réseau de recouvrement

¹⁰⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre 2019, 225 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁰ Les poids lourds disposent de réservoirs de grande contenance.

¹¹¹ Rapport annuel de performance pour 2019.

¹¹² Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », in *Rapport public annuel 2018*, Tome II, p. 307-335. La Documentation française, février 2018, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

de la fiscalité de la DGDDI avec celui de la DGFIP. La Douane pourrait donc préparer l'intégration du réseau de recouvrement en prévoyant la fermeture progressive de l'activité des 12 implantations territoriales du réseau comptable en métropole et en révisant en conséquence la trajectoire d'effectifs des recettes interrégionales.

Plus largement, la préparation du transfert des missions suppose que les effectifs aujourd'hui chargés des activités fiscales et comptables soient clairement identifiés et que des discussions s'engagent avec la DGFIP sur le quantum de postes budgétaires à transférer. Actuellement, le nombre d'emplois concernés n'est pas connu à l'unité près.

En tout état de cause, la Douane devrait préparer la nette diminution des effectifs consacrés à ces missions en organisant, pour les agents concernés, un accompagnement personnalisé, pour leur proposer des postes correspondant à leurs compétences et à leurs préférences. À cette fin, la DGDDI a constitué une équipe d'accompagnement du personnel, chargée notamment de fournir les informations relatives aux décisions de restructurations et d'examiner les demandes des agents. Une telle transformation supposera également de mettre en place une méthode de discussion avec les partenaires sociaux, un plan d'accompagnement des agents et d'élaborer un calendrier séquencé du transfert.

B - Des conséquences sur les missions fiscales à anticiper au-delà de la fonction de recouvrement

1 - Mener une revue des missions douanières d'assiette et de contrôle

Le transfert progressif de l'opération de recouvrement de la Douane vers la DGFIP pourrait se traduire, en l'état actuel de la réforme, par la dissociation de la gestion de l'assiette de celle du recouvrement. Le rapport précité d'Alexandre Gardette, remis en juillet 2019 à la ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'action et des comptes publics, propose un découpage de ces fonctions entre la Douane et la DGFIP au cas par cas selon les impositions.

Compte tenu de l'imbrication verticale des missions fiscales (de l'assiette au contrôle), la définition d'une ligne de partage des actions est toutefois difficile. À titre d'exemple, au sein de la DGDDI, la séparation entre les opérations d'assiette et de contrôle induite par la spécialisation de services, tels que le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR) de Metz pour la taxe à l'essieu, tend à induire une perte progressive de compétence des contrôleurs et, en conséquence, à affecter l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Les conséquences d'un tel partage entre les missions fiscales, qui segmente la chaîne de gestion des recettes, méritent d'être examinées au regard tant de l'efficacité de l'action administrative (en particulier en matière de lutte contre la fraude fiscale) que de son efficience. À cet égard, plusieurs réformes menées au cours de ces quinze dernières années se sont inscrites dans le sens d'une intégration verticale des opérations fiscales. Cet objectif a notamment présidé à la création de la direction générale des finances publiques par la fusion, en 2008, de la DGI, chargée de la gestion de l'assiette, et de la DGCP, chargée du recouvrement.

Dès lors, l'opportunité d'une réduction du champ d'intervention fiscale de la Douane doit être examinée au-delà de la seule fonction de recouvrement. Un transfert de missions fiscales à la DGFIP pourrait ainsi être envisagé dans cette logique verticale. Pour la gestion de certains prélèvements, tels que le droit annuel de francisation des navires (DAFN¹¹³), le transfert vers d'autres administrations pourrait être envisagé pour tenir compte des périmètres respectifs d'expertise ou pour simplifier le système fiscal.

À l'exception des droits de douane, de la TICPE et de la TVA à l'importation applicable aux personnes non assujetties, dont la gestion, le recouvrement et le contrôle présentent des particularités douanières, la Cour considère donc nécessaire de mener une revue des missions douanières d'assiette et de contrôle.

2 - Une exploitation des données à mutualiser avec la DGFIP

La Douane s'est engagée, à compter de 2016, dans l'accélération de l'exploration des données dont elle dispose. La dématérialisation croissante des processus fiscaux et l'accélération de la numérisation des techniques de contrôle permettent effectivement un accès à un ensemble plus riche et plus étendu de données. C'est dans cet esprit que la Douane a lancé le projet 3D (développement de la donnée en Douane), avec pour objectif de mettre l'exploitation des données au cœur de ses trois grandes missions.

¹¹³ La gestion du DAFN est lourde à la fois pour la Douane, qui mobilise 85,8 équivalents temps plein travaillé pour 50 M€ de rendement, et pour les propriétaires de navires de plaisance, qui effectuent une double procédure d'immatriculation auprès des services des affaires maritimes et de francisation auprès de la Douane.

Toutefois, cet effort de montée en puissance de l'exploration de données se trouve confronté à deux obstacles déterminants. D'une part, la Douane ne parvient pas à recruter le personnel spécialisé que suppose cette ambition. D'autre part, la contraction du champ des missions fiscales de la Douane devrait conduire à un affaiblissement progressif des données fiscales détenues par la DGDDI. L'efficacité des techniques d'analyse des données repose pourtant en grande partie sur la richesse de celles-ci.

Ces mêmes enjeux avaient en particulier conduit la Cour à formuler le constat suivant en matière de lutte contre la fraude¹¹⁴ : « *Alors qu'existent désormais des outils permettant d'avoir un accès à de nouvelles sources d'informations de façon automatique [...], l'organisation des services et des pratiques de contrôle ne permet pas encore d'en exploiter tout le potentiel* ». En conséquence, elle recommandait de rationaliser la programmation et l'exploitation des données de masse.

Dès lors, la Douane devrait s'engager dans la mutualisation de l'analyse des données avec la DGFIP. La mise en commun des données et de leur exploitation permettrait à la fois de faire émerger des ensembles de données plus volumineux et de faciliter le recrutement du personnel compétent pour leur traitement. Dans un contexte de pénurie de personnels qualifiés et aptes à exploiter les données, une mutualisation de ces personnels entre les deux directions paraît être la solution la plus pertinente.

III - Une compétence d'accompagnement des filières économiques à confier à d'autres acteurs

Les transformations profondes induites par le transfert progressif de ses missions fiscales fournissent à la DGDDI l'occasion de réévaluer son champ d'intervention. Elles conduisent à envisager un recentrage des missions douanières par le transfert des compétences d'accompagnement des filières économiques vitivinicoles et un réexamen des modalités d'organisation de la vente au détail du tabac.

¹¹⁴ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, rapport au Premier ministre, p. 87-136, La Documentation française, novembre 2019, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

A - Un transfert de la compétence vitivinicole à programmer

Les attributions vitivinicoles, fiscales ou économiques, continuent de mobiliser 294 équivalents temps plein travaillé en 2019 et le maillage territorial de la Douane a conservé en grande partie son origine historique, liée à la localisation des bassins de production. Par exemple, dans le ressort de la direction régionale de Bordeaux, sont implantés six centres¹¹⁵ de viticulture. La structuration du réseau résulte également de relations particulières avec le monde viticole et de la forte demande de proximité des usagers.

La baisse significative de l'activité des bureaux vitivinicoles constatée depuis 2014 ne s'est pas encore traduite par un redimensionnement du réseau. Alors que les déclarations ont reculé de 34 % et que les contrôles ont chuté de 43 % de 2014 à 2018, les effectifs n'ont baissé que de 6 %. L'absence d'ajustement des moyens humains à l'activité s'explique pour partie par la faible taille des bureaux, 49 d'entre eux présentant moins de dix agents en 2019.

L'aboutissement de la démarche de dématérialisation des procédures, qui doit conduire à des gains de productivité d'environ 30 %, amplifiera ce décalage entre l'activité administrative et le format du réseau. Sauf à maintenir le réseau en sous-activité, l'accélération des gains de productivité conduirait notamment à faire passer, dès 2020, le nombre de services de moins de cinq agents de 12 à 19. La viabilité d'un maillage territorial, qui serait composé de bureaux en sous-activité ou de très faible dimension, n'est pas assurée.

De surcroît, les missions vitivinicoles de la DGDDI connaîtront à moyen terme une forte contraction en raison du transfert, prévu par la loi de finances pour 2020, du recouvrement de la fiscalité sur les alcools à la DGFIP à l'horizon 2024. Déjà en 2014, la Cour a recommandé le transfert de ces missions économiques à d'autres autorités¹¹⁶. En effet, l'importance du secteur vitivinicole pour la France ne justifie pas le foisonnement des administrations compétentes. Les missions économiques pourraient être confiées pour partie au ministère de l'agriculture, qui dispose d'un réseau territorial, et pour partie aux interprofessions¹¹⁷.

¹¹⁵ Bergerac, Blaye, Libourne, Bordeaux, Langon et Pauillac.

¹¹⁶ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », in *Rapport public annuel 2014*, Tome I - volume 2, p. 37-64. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁷ Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour soulignait que le ministère de l'agriculture pourrait être compétent pour la gestion des informations cadastrales, tandis que les interprofessions pourraient être chargées du traitement des statistiques commerciales contenues dans les déclarations récapitulatives mensuelles.

La multiplicité des administrations compétentes en matière viticole

La filière viticole est suivie à la fois par la Douane (potentiel de production et fiscalité indirecte), les chambres d'agriculture (formation), les directions départementales des territoires (installation et environnement), les directions départementales de la protection des populations (loyauté des produits), les directions régionales des finances publiques (fiscalité directe), les services territoriaux de FranceAgriMer (aides nationales et fonds européens), l'Agence de services et de paiement (aides directes) et l'Institut national de l'origine et de la qualité (contrôle des appellations d'origine contrôlée et des indications géographiques protégées).

La Cour invite la Douane à préparer le transfert de l'ensemble des missions viticoles et cidricoles, qu'elles soient de nature économique (au ministère de l'agriculture et aux interprofessions) ou fiscale (à la DGFIP).

Ce schéma de transformation, qui permettrait la rationalisation de l'action des services de l'État vis-à-vis de la filière, impliquerait la fermeture des bureaux vitivinicoles de la Douane et l'affectation d'une partie des agents concernés aux services déconcentrés de l'État nouvellement compétents. Il ouvrirait également la possibilité d'une réallocation d'une partie de ces moyens (budget de fonctionnement notamment) vers l'exercice des missions au cœur du métier douanier.

B - Une réflexion à engager sur l'accompagnement des débitants de tabac

La mission de soutien aux débitants de tabac mobilise 129 agents à temps plein de la Douane, qui exercent en pratique une compétence de gestion de filière économique. Reposant sur le statut particulier de préposé des Douanes, cette compétence ne se rapproche d'aucune des trois missions exercées à titre principal par la douane. Elle induit une relation particulière entre l'État et une profession commerciale et se traduit par l'octroi de diverses aides budgétaires ou fiscales, au détriment des recettes de l'État.

La Cour constate qu'en dépit de ses observations, cette mission confiée à la DGDDI a peu évolué. Dans son rapport public annuel de 2013¹¹⁸, la Cour notait que « *la collectivité avait consenti un effort budgétaire sans aucun rapport avec ce qu'aurait exigé le traitement individualisé de la situation des seuls débiteurs effectivement et significativement affectés par la baisse des volumes du tabac* ». Quatre ans plus tard¹¹⁹, la Cour relevait que le protocole d'accord « *pour la période 2017-2021 tout en comportant quelques améliorations ne pos[ait] pas les bases de l'indispensable refondation de la politique de soutien à la profession* ».

Depuis, un nouveau protocole d'accord couvrant la période 2018-2021 a été conclu pour tenir notamment compte de la mise en œuvre du « paquet à 10 euros ». Ce dernier protocole se traduirait par la diminution de la dépense budgétaire de l'État et la poursuite de l'augmentation de la remise nette bénéficiant aux débiteurs de tabac¹²⁰. En conséquence, l'accompagnement budgétaire et fiscal de la profession a atteint 1 581 M€ en 2018 et continuerait de progresser (voir l'annexe n° 8). Les débiteurs poursuivent par ailleurs la diversification de leurs activités commerciales (café, presse, jeux, retrait et dépôt de colis, transfert d'argent, etc.).

L'efficacité de l'organisation actuelle, peu répandue en Europe, n'est pas démontrée. Dans un objectif d'efficacité et de plus grande cohérence des politiques publiques, la Cour invite donc à un réexamen des modalités d'organisation de la vente au détail du tabac, sans tabou sur le statut de préposé des Douanes et le monopole de vente du tabac qui leur est reconnu, tout en maintenant les obligations de santé publique qui s'imposent à la vente du tabac, comme c'est le cas pour d'autres commerces, tel celui des médicaments¹²¹.

¹¹⁸ Cour des comptes, « Le soutien de l'État aux débiteurs de tabac : des aides injustifiées », in *Rapport public annuel 2013*, Tome 1., p. 583-620. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁹ Cour des comptes, « Le soutien aux débiteurs de tabac : supprimer les aides au revenu, revoir les relations entre l'État et la profession », in *Rapport public annuel 2017*, Tome II, p. 375-414. La Documentation française, février 2017, 525 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁰ L'augmentation du taux de remise prévue par l'accord signé en 2016 a été reprise par l'accord pour 2018-2021, le taux passant de 7,7 % en 2018 à 8,0 % en 2021.

¹²¹ Les commerçants sont en particulier tenus de s'approvisionner auprès des fournisseurs agréés par l'administration.

IV - Des documents stratégiques à élaborer

Le dernier projet stratégique formalisé de la DGDDI, dénommé « Douane 2018 », a été arrêté fin 2012. Les lignes directrices de la feuille de route étaient alors la simplification et la dématérialisation des procédures, le soutien à la compétitivité des entreprises, le renforcement du dispositif de lutte contre la fraude et la modernisation de la fiscalité.

Depuis cette date, la direction générale n'a pas élaboré de nouveau document stratégique d'ensemble¹²². Elle a conduit les profondes transformations de son organisation et de ses méthodes de travail sans donner de la visibilité à moyen terme ni à ses partenaires, ni à ses agents. Cette situation peut paraître paradoxale dans la mesure où sur la période 2014 à 2019, la DGDDI a connu des évolutions majeures tant pour la mise en œuvre du CDU que pour l'adaptation aux nouveaux enjeux en termes de lutte contre les trafics et le terrorisme ou encore pour préparer le *Brexit*.

Toutefois, la Douane s'est inscrite dans le programme Action Publique 2022. Dans ce cadre, le ministère de l'économie et des finances a formalisé son plan de transformation¹²³ qui prévoit quatre indicateurs¹²⁴ pour le chantier de réorganisation du réseau territorial de la DGDDI.

Compte tenu des défis que la Douane va devoir relever dans les années qui viennent, il est indispensable qu'elle élabore, en concertation avec les organisations syndicales, un plan stratégique qui décrive les réformes envisagées à partir de 2020 et leurs conséquences dans tous ses secteurs d'intervention.

Avec la dématérialisation des procédures, les opérateurs doivent avoir notamment la capacité d'anticiper la mise à niveau de leurs propres systèmes d'information afin d'être en mesure de répondre aux exigences de la Douane pour continuer à télédéclarer. De la même façon, une visibilité pluriannuelle est indispensable pour élaborer une gestion prévisionnelle des effectifs et définir les mesures d'accompagnement des personnels (mobilité, formation...) dans le cadre des réformes à conduire.

¹²² Seuls des plans « sectoriels » ont pu être élaborés tels que le plan stratégique informatique e-Douane.

¹²³ Dont le déploiement a été lancé à la suite du deuxième comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre 2018.

¹²⁴ Finalisation des opérations commencées ; évolution de la carte des implantations / directions ; nombre de participation à des maisons de service public ; nombre de télétravailleurs.

Ce plan stratégique devrait comporter des orientations sur les mesures à prendre pour améliorer la qualité des opérations de dédouanement afin de maintenir l'attractivité de la France en tant que point d'entrée des marchandises sur le territoire de l'Union ; il devrait détailler les conséquences des transferts de fiscalité engagés et à venir et contenir une véritable revue des missions conduisant la Douane à recentrer ses activités autour du contrôle des flux de marchandises en étroite coopération avec les autres administrations concernées, notamment la DGCCRF.

Il devra, par ailleurs, prévoir un plan d'adaptation du réseau territorial prenant en compte les nouvelles modalités d'exercice des missions et les attentes des utilisateurs de la Douane. Ce plan devra contenir un calendrier de réalisation des restructurations ainsi qu'une méthode de travail concertée pour sa mise en œuvre.

La direction du budget a fait part à la Cour de son souhait que la Douane s'engage rapidement dans l'élaboration de ce plan stratégique pluriannuel. La Douane, de son côté, indique avoir d'ores et déjà lancé cette démarche et la création d'une nouvelle structure dénommée « *mission prospective et accompagnement à la transformation* » au sein de la direction générale pour accompagner le lancement de nouveaux projets.

Par ailleurs, le ministre de l'action et des comptes publics a souhaité que chaque direction à réseau de Bercy négocie avec la direction du budget un contrat stratégique, document resserré fixant les objectifs et les moyens de la direction à un horizon de trois à quatre ans. Si le contrat avec la DGFIP a été signé le 16 mars 2020, les discussions avec la DGDDI n'étaient pas encore engagées à cette date.

Après négociation sur la base de chiffres partagés entre les deux directions, ce qui suppose que la Douane fasse un effort de transparence vis-à-vis de la direction du budget, notamment en ce qui concerne les effectifs consacrés à l'exercice de chacune des missions, ce contrat devra contenir des éléments sur les effectifs et les crédits mais aussi sur l'évolution du réseau à court terme dans la logique de « nouveau réseau de proximité » définie par le ministre.

En cohérence avec le projet stratégique, ce contrat, dont l'élaboration est indispensable, devra prendre acte des conséquences à tirer des transferts d'impôts vers la DGFIP déjà effectués et de ceux prévus par la loi de finances pour 2020. Il devra tenir compte des gains de productivité déjà réalisés. La discussion devrait permettre d'aborder la question des conséquences du *Brexit* et du format de la flotte aéromaritime et de travailler sur une trajectoire d'économies portant sur les fonctions supports, notamment la gestion des ressources humaines. Outre l'ajustement des moyens aux besoins, il devra aussi contenir des engagements de la part de la DGDDI en matière d'amélioration de ses outils méthodologiques pour mieux mesurer son activité et sa performance.

Il convient que ce contrat de performance soit établi d'ici la fin 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane doit poursuivre sa transformation et recentrer progressivement ses activités autour du contrôle des flux de marchandises et de personnes. Ce recentrage, déjà engagé sous l'effet de la massification du commerce international, a été accentué par la préparation du Brexit et le transfert progressif de certaines de ses missions fiscales vers la DGFIP. Il devrait être prolongé par l'étude approfondie des possibilités, pour certains impôts, d'aller plus loin que le transfert du recouvrement et par une réflexion n'excluant pas le transfert de ses activités de soutien aux filières économiques à d'autres administrations.

En se projetant à moyen terme comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux, et en veillant à inscrire son action dans un cadre de coopération européen, la DGDDI serait ainsi en mesure de renouveler sa mission et de renforcer sa place dans l'action administrative nationale et européenne, au service des usagers et des opérateurs économiques.

La Douane devra élaborer rapidement un plan stratégique pluriannuel pour afficher clairement ses objectifs et commencer à anticiper les conséquences qu'elle devra tirer des évolutions qui se dessinent à moyen terme pour l'exercice de ses missions. Ce plan permettra aux partenaires et aux agents de la Douane d'avoir la visibilité nécessaire pour s'adapter aux nouvelles modalités d'exercice des activités douanières. Ce document devra contenir des éléments sur la mise en adéquation de son organisation territoriale.

En cohérence avec le plan stratégique pluriannuel, les transformations envisagées devraient trouver une traduction opérationnelle et matérielle dans le contrat de performance que la Douane doit négocier avec la direction du budget et conclure avant la fin 2020.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières ;*
 - 8. dans le cadre de la montée en charge des missions confiées à Frontex, identifier les moyens nécessaires et les méthodes de travail à mettre en place ;*
 - 9. mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans les délais fixés et en déduire les conséquences nécessaires en termes d'effectifs et d'implantations territoriales ;*
 - 10. préciser, dispositif fiscal par dispositif fiscal, si le transfert des fonctions de recouvrement à la DGFIP doit s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle ;*
 - 11. mettre en place une valorisation des données mutualisée entre la DGFIP et la DGDDI ;*
 - 12. organiser le transfert au ministère de l'agriculture et aux organismes professionnels concernés du suivi économique de la filière vitivinicole ;*
 - 13. élaborer un plan stratégique fondé sur une revue des missions de la Douane et le traduire d'ici fin 2020 dans un contrat de performance fixant les objectifs, les moyens et un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI.*
-

Annexes

Annexe n° 1 : les principales étapes de la législation douanière de l'Union.....	123
Annexe n° 2 : recettes douanières en 2019	127
Annexe n° 3 : organigramme de la DGDDI (24 avril 2020).....	128
Annexe n° 4 : moyens juridiques complémentaires dont dispose la Douane depuis 2013 pour lutter contre la fraude	129
Annexe n° 5 : liste des services qui se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle	131
Annexe n° 6 : organigramme type des directions régionales.....	133
Annexe n° 7 : évolution des déclarations par direction régionale.....	134
Annexe n° 8 : aides de l'État aux débitants de tabac	135
Annexe n° 9 : recrutements douaniers annoncés par les États européens en amont du <i>Brexit</i>	136
Annexe n° 10 : les différents types de contrôles à l'importation	137
Annexe n° 11 : points de passage frontaliers attribués à la Douane	138
Annexe n° 12 : dispositions de l'article 184 de la loi de finances pour 2020.....	139

Annexe n° 1 : les principales étapes de la législation douanière de l'Union

1- Le dédouanement s'exerce dans le cadre de l'union douanière mise en place depuis le 1^{er} juillet 1968 et du marché intérieur établi en 1993

Dès 1992, le code des douanes communautaire¹²⁵ amendé¹²⁶ a engagé la mise en place des dispositifs principaux suivants :

- l'obligation faite aux opérateurs de fournir aux autorités douanières des informations sur les marchandises préalablement à leur importation dans l'Union européenne ou à leur exportation au départ de celle-ci : ECS (*export control system*) et ICS (*Import Control System*), premières étapes pour la mise en place des systèmes AES (*Automated Export System*) et AIS (*Automated Import System*). Ces deux systèmes doivent permettre l'échange des données entre tous les acteurs (opérateurs, transporteurs, Douanes, et autres administrations concernées par une opération d'export ou d'import) ;
- la création du statut d'opérateur économique agréé (OEA) accordé en fonction de critères communs aux pays de l'Union et faisant l'objet d'une reconnaissance mutuelle entre les États. Ces opérateurs considérés comme fiables bénéficient de mesures de simplification des échanges ;
- un cadre commun de gestion des risques en matière de sûreté et de sécurité. Cette analyse des risques repose sur des procédés informatiques et vise à instaurer un niveau équivalent de contrôles douaniers par tous les États membres.

Ces modifications sont structurantes notamment pour les opérations commerciales de la Douane, car elles consacrent le caractère prioritaire des préoccupations de sûreté et elles imposent aux services douaniers une priorité à la sécurisation des chaînes logistiques et des méthodes d'analyse des risques standardisés et informatisées.

¹²⁵ Règlement (CEE) n°2913/92 du Conseil.

¹²⁶ Les dispositions d'application du code des douanes communautaire ont fait l'objet de 27 modifications par voie de règlement entre 1994 et 2007.

Une nouvelle étape dans la réglementation douanière est intervenue avec le code des douanes modernisé et adopté le 23 avril 2008¹²⁷. Elle vise à rationaliser les procédures douanières, tant dans le domaine de la facilitation du commerce que dans celui de la prévention des menaces. Il harmonise les droits et obligations des personnes¹²⁸, rapproche les règles en matière de dette douanière¹²⁹ et améliore les procédures et régimes douaniers.

La simplification des procédures de déclaration en douane engagée par ce nouveau code conduit à créer une possibilité de dédouanement centralisé au moyen de la procédure de dédouanement avec domiciliation unique communautaire (PDUC). Elle permet à un opérateur économique européen de d'effectuer ses déclarations douanières sous forme électronique à partir de son lieu d'établissement, pour toutes les opérations qu'il réalise à partir ou à destination du territoire communautaire, indépendamment des points d'entrée et de sortie des marchandises.

Cette nouvelle version du code des douanes communautaire n'est pas entrée en vigueur mais ses principales dispositions ont toutefois été reprises dans le CDU, lui-même entré en vigueur en 2013, avec une mise en application différée au 1^{er} mai 2016. Le terrain d'action des douanes de chaque État membre est désormais étendu à l'échelle de l'Union tout entière et la concurrence est intensifiée. Avec le PDUC notamment, un opérateur peut centraliser auprès de la douane d'un seul état membre l'ensemble de son dédouanement, cette disposition vient accroître les possibilités de « délocalisation du dédouanement ».

2- La procédure de dédouanement aujourd'hui

Le CDU franchit une étape supplémentaire dans cette mise en concurrence puisqu'après avoir ouvert la possibilité d'une centralisation des formalités auprès d'un seul bureau de douane avec le procédure PDUC, la mise en place d'un dédouanement centralisé va permettre la dissociation entre les flux physiques et les flux déclaratifs. À terme, cette dissociation, aujourd'hui au niveau d'un État membre, pourra s'effectuer à l'échelon communautaire (DCC) (cf. *infra*).

¹²⁷ Code des douanes modernisé adopté le 23 avril 2008.

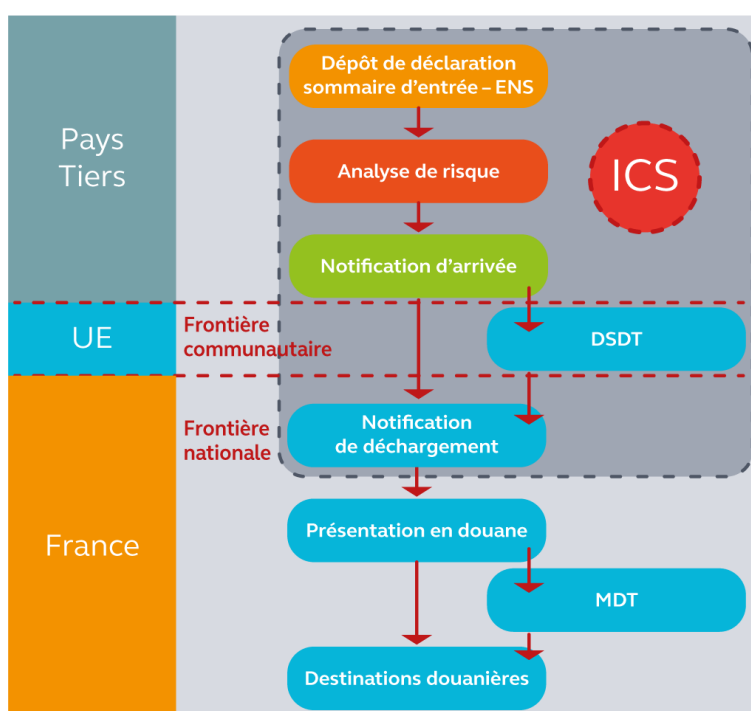
¹²⁸ Institution de règles communes pour tous les types de décisions prises par les autorités douanières ; droit d'être entendu et de disposer de recours, principe communs en matière de sanction douanières ; règles de gratuité des formalités et contrôles douaniers.

¹²⁹ Exigence et gestion des garanties, remboursement et remise des droits, prescription.

La déclaration peut être établie selon les modalités de droit commun (procédure normale) ou selon des modalités simplifiées (déclaration simplifiée avec un jeu de données réduit, suivie d'une déclaration complémentaire *a posteriori*). Le dépôt de la déclaration s'effectue désormais presque exclusivement en ligne. La législation européenne prévoit la dématérialisation complète des déclarations en douane¹³⁰. Le taux de dématérialisation des formalités douanières était de 87 % en 2017.

Les formalités douanières obligatoires pour l'importation dans l'Union européenne sont décrites dans le schéma simplifié ci-dessous.

Schéma n° 2 : formalités douanières obligatoires pour l'importation sur le territoire de l'Union européenne



Source : DRDDI de Poitiers, présentation du CDU
 DSDT : Déclaration sommaire de dépôt temporaire
 MDT : Magasin de dépôt temporaire

¹³⁰ À l'issue de la période de transition informatique fixée par le CDU (le 1^{er} janvier 2021), la déclaration papier (l'actuel document administratif unique ou DAU) sera supprimée.

Le dispositif ICS (*Import Control System*) permet d'appréhender les flux de marchandises sur le plan de la sûreté avant même qu'elles ne pénètrent sur le territoire national et européen.

Le dispositif ICS (*Import Control System*)

Dans le cadre des normes SAFE préconisées par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Union européenne a mis en place un nouveau système de contrôle des importations, l'*Import Control System* (ICS), qui vise à sécuriser les flux de marchandises au moment de leur entrée dans le territoire douanier de l'UE. Ce système de contrôle, qui s'inscrit dans le programme communautaire eCUSTOMS, est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011.

Les opérateurs concernés (tous les importateurs de produits ou de marchandises en France, ainsi que les transporteurs et les prestataires de services de transport) ont l'obligation de transmettre aux services douaniers les données exigibles à des fins de sûreté et de sécurité préalablement à l'entrée dans le territoire de l'Union européenne.

Une déclaration sommaire d'entrée (ENS, *Entry Summary Declaration*) doit être transmise au bureau de douane du pays d'entrée, préalablement à l'introduction des marchandises dans le territoire douanier de l'Union européenne. La déclaration sommaire peut être rédigée sur un formulaire fourni par les autorités douanières. Toutefois, les autorités douanières peuvent également autoriser l'utilisation de tout document commercial ou officiel contenant les informations spécifiques requises pour identifier les marchandises.

Ce dispositif est complété par un recours généralisé à l'analyse de risque par les services douaniers, par la réalisation de contrôles de sûreté sécurité au pays d'exportation et la mise en place d'un partenariat avec le commerce « légitime », qui bénéficie de contreparties en matière de formalités et de contrôles.

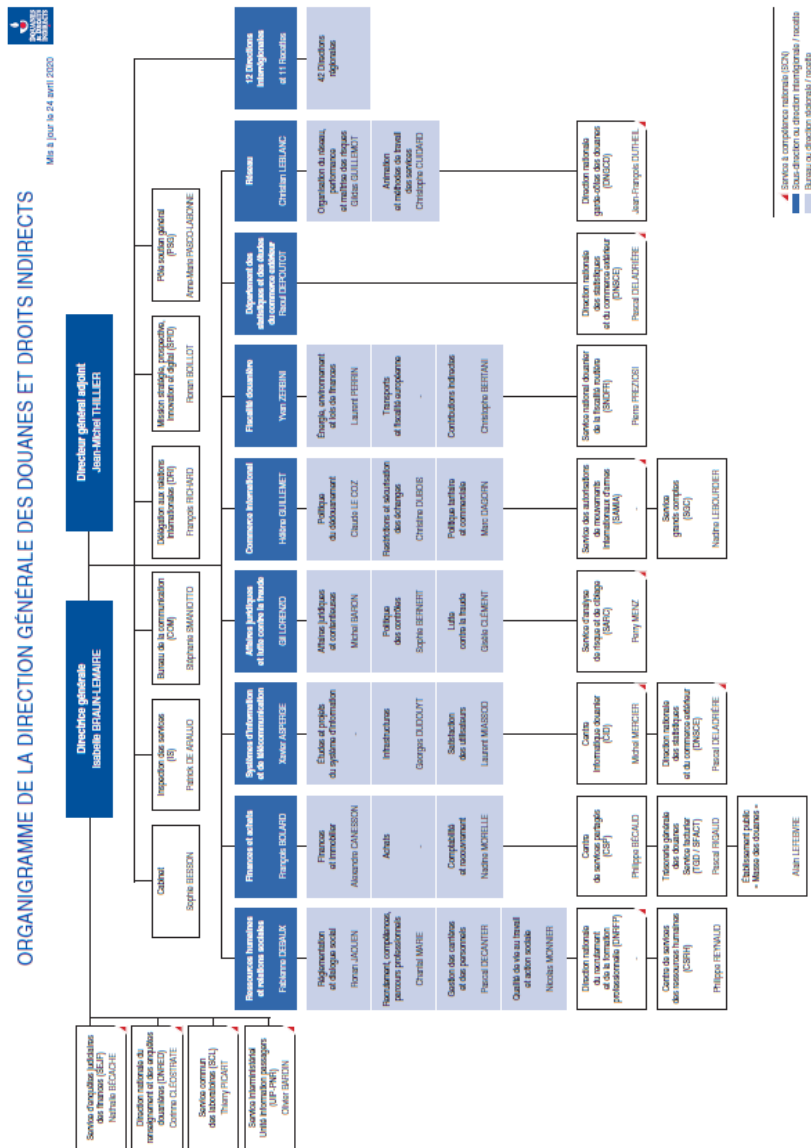
Annexe n° 2 : recettes douanières en 2019

<i>En M€</i>	2019
<i>Dédouanement</i>	
<i>Droits de douane</i>	2 248
<i>TVA à l'importation</i>	6 292
<i>Autres</i>	28
<i>Énergie et environnement</i>	
<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i>	33 321
<i>Autres taxes intérieures de consommation énergétique</i>	10 263
<i>Taxe spéciale de consommation (outré-mer)</i>	554
<i>TVA pétrole</i>	11 407
<i>Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)</i>	722
<i>Taxes et rémunérations pour le compte de professionnels du pétrole</i>	9
<i>Contributions indirectes</i>	
<i>Alcools et boissons</i>	4 125
<i>Tabacs</i>	13 485
<i>Autres contributions indirectes</i>	28
<i>Octroi de mer et activités maritimes</i>	
<i>Octroi de mer</i>	1 372
<i>Droits de port</i>	556
<i>Droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)</i>	45
<i>Autres taxes</i>	
<i>Taxe sur certains véhicules routiers (TSVR)</i>	181
<i>Autres taxes</i>	466
Total	85 101

Source : DGDDI rapport d'activité 2018

Annexe n° 3 : organigramme de la DGDDI (24 avril 2020)

Organigramme n° 2 : organigramme de la DGDDI (24 avril 2020)



Source : DGDDI

Annexe n° 4 : moyens juridiques complémentaires dont dispose la Douane depuis 2013 pour lutter contre la fraude

Entre 2013 et 2015, les moyens juridiques de lutte contre la fraude de la Douane ont été renforcés par une série de dispositions législatives, parmi lesquelles :

- la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (réquisition d'experts, modification de l'article 63 *ter*, etc.) ;
- la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon a complété l'article 67 *bis* du code des douanes (opérations de surveillance, de livraison surveillée et d'infiltration) par un article 67 *bis*-1 qui élargit la faculté d'action de la Douane en matière de stupéfiants, de tabac et de contrefaçons. Ces procédures confèrent aux agents de la Douane la possibilité d'acquiescer, de transporter ou de livrer des marchandises prohibées ainsi que de se faire passer pour un coauteur ou complice sans que leur responsabilité pénale soit engagée ;
- la même loi a introduit le nouvel article 67 *sexies* du code des douanes, instituant au profit de la Douane un droit de communication par les entreprises de fret express et les prestataires de services postaux des données dont ils disposent relatives à l'identification des marchandises et objets acheminés ainsi que de leurs moyens de transport.

Depuis 2015, notamment en raison du haut niveau de menace terroriste, le cadre juridique d'exercice des missions douanières a été modifié à plusieurs reprises par le législateur. Cinq principaux textes peuvent être mentionnés :

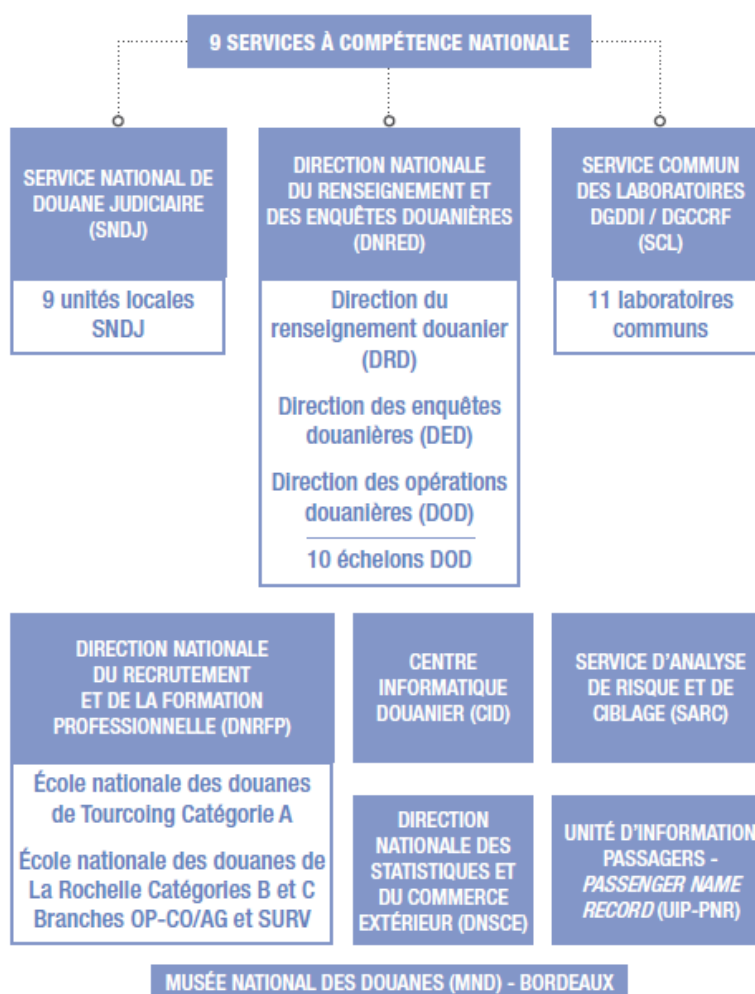
- la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Cette loi a instauré un nouveau cadre juridique organisant le code de la sécurité intérieure, qui prévoit notamment que la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) fait partie du premier cercle des services spécialisés du renseignement ;

- la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (« loi Urvoas »). Cette loi a, notamment, étendu le champ d'application des opérations d'infiltration et de « coup d'achat » aux armes et à leurs éléments ainsi qu'aux munitions explosifs (art. 67 bis et 67 bis-1 du code des douanes), et complété le code des douanes d'un article 415-1 qui prévoit un allègement de la preuve de l'origine illicite des fonds ;
- la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, dont certaines mesures concernent la Douane dans ses missions de sécurité ;
- la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui crée un nouveau régime légal de surveillance des communications hertziennes, pérennise le régime permettant la consultation des données du fichier des passagers du transport aérien (*Passenger Name Record/ PNR*) et crée un système national de centralisation des données des dossiers passagers du transport maritime à destination et/ou départ de la France ;
- la loi de 2018 relative à la lutte contre la fraude, qui contient des dispositions permettant de renforcer la lutte contre les marchés illicites de vente de tabac ; d'améliorer les capacités de contrôles des logiciels de gestion ou de comptabilité ; de moderniser le cadre juridique de recueil de données de connexion ; d'élargir les possibilités d'échanges d'informations entre administrations chargées de la lutte contre la fraude ; de durcir les sanctions applicables en cas de non coopération de personnes à l'occasion de contrôles douaniers.

Enfin, la loi de finances pour 2020 rénove le cadre juridique de lutte contre fraude à la TVA en rendant les plateformes électroniques responsables de la tenue d'un registre conservé 10 ans et redevables de cet impôt pour les transactions qu'elles facilitent à compter de 2021.

Annexe n° 5 : liste des services qui se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle

Organigramme n° 3 : services à compétence nationale rattachés à la direction générale au 31 décembre 2018

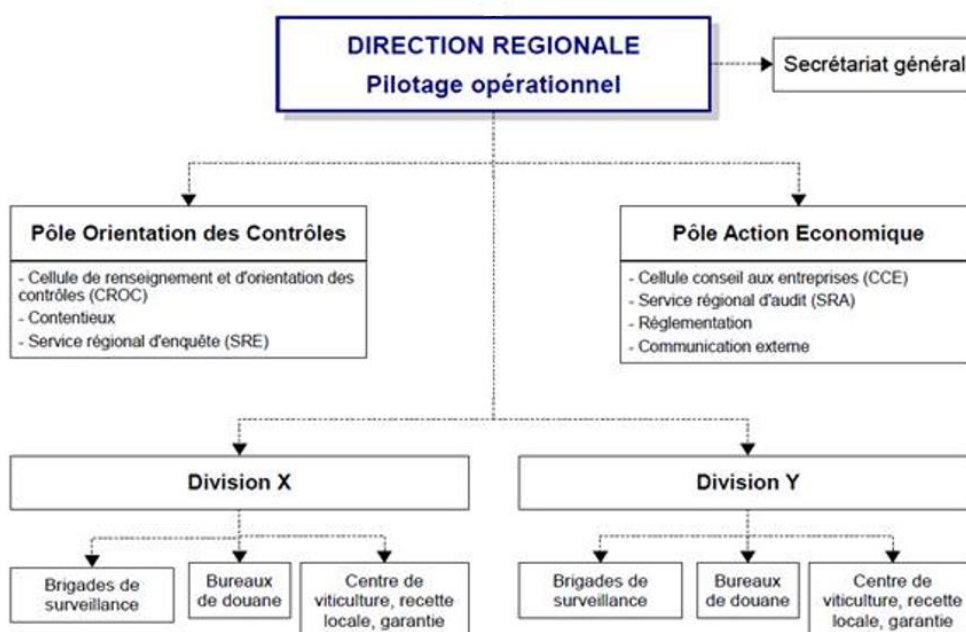


Source : DGDDI rapport d'activité 2018

- Un établissement public : la « Masse des douanes ».
- Dix services à compétence nationale : l'unité information passagers (UIP), le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), le service commun des laboratoires (SCL), la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le centre informatique douanier (CID), la direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE), le service d'analyse de risque et de ciblage (Sarc), la direction nationale garde-côtes des douanes (DNGCD) et le musée national des douanes.
- Huit services spécialisés : le centre de services des ressources humaines (CSRH), les deux centres interrégionaux de saisie de données (Lille, Sarcelles), Infos Douane Service, le centre de services partagés (CSP) CHORUS, le service facturier (SFACT), le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), le service des grands comptes (SGC).

Annexe n° 6 : organigramme type des directions régionales

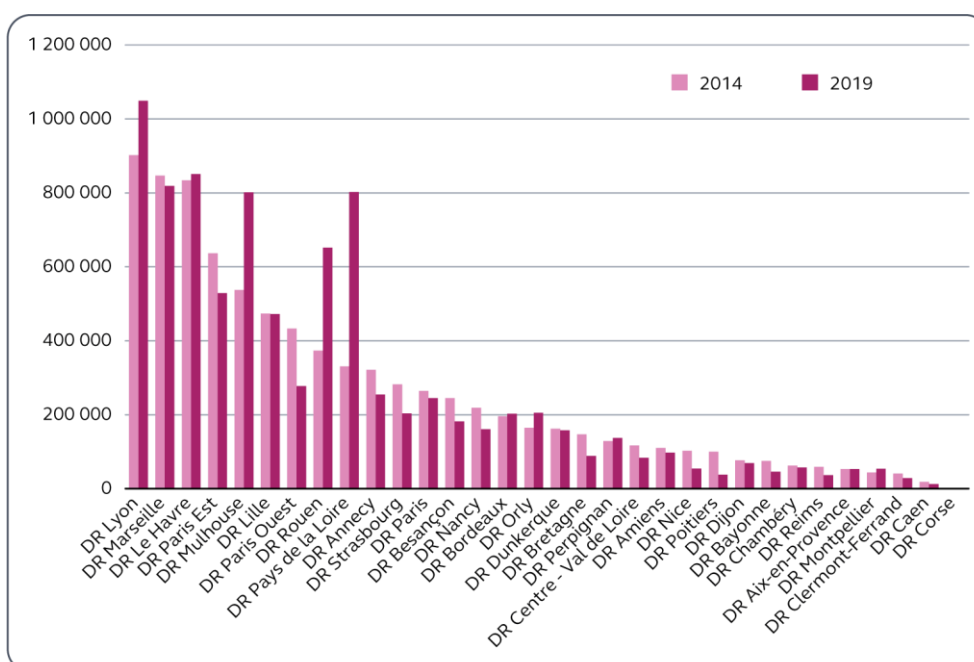
Organigramme n° 4 : organisation type d'une direction régionale des douanes et des droits indirects



Source : Cour des comptes, d'après la DGDDI

Annexe n° 7 : évolution des déclarations par direction régionale

**Graphique n° 9 : comparaison du nombre de déclarations
par direction régionale entre 2014 et 2019
(hors centres d'expertise et Roissy-fret)**



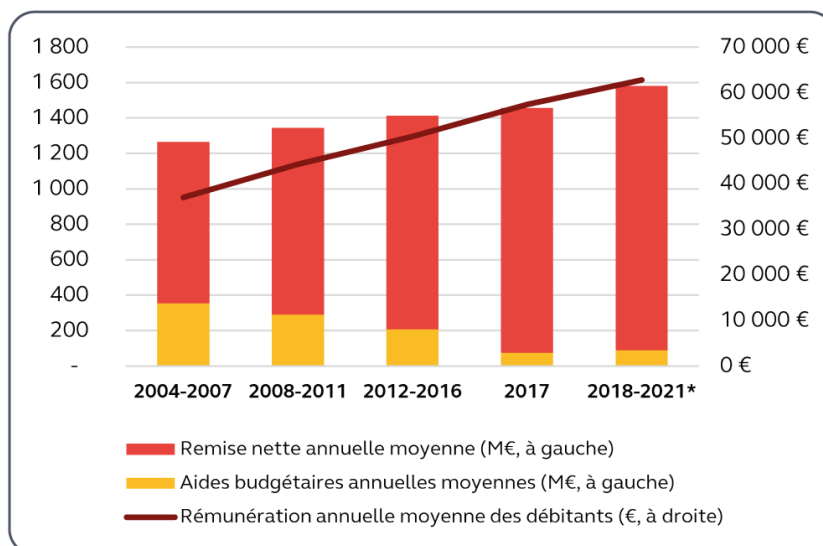
Source : Cour des comptes

La DR de Roissy-fret n'a pu être intégrée au graphique en raison de son volume sans commune mesure avec celui des autres DR, mais cette DR confirme la tendance : première DR en nombre de déclarations, elle enregistre une hausse significative des déclarations.

Annexe n° 8 : aides de l'État aux débiteurs de tabac

La profession de débiteur de tabac-jeux-journaux serait, selon une analyse de la Fédération des centres de gestion agréé, la quatrième la plus rémunératrice parmi les 77 professions de très petites entreprises du commerce et de l'artisanat en France¹³¹.

Graphique n° 10 : aides de l'État aux débiteurs de tabac et rémunérations tirées de l'activité de tabac



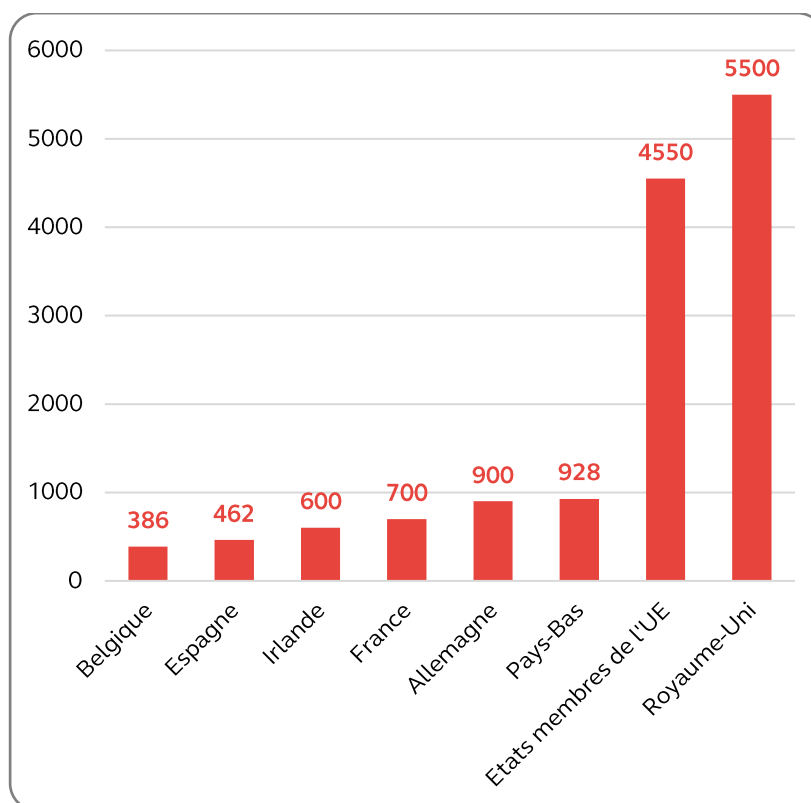
Source : Cour des comptes d'après DGDDI

Note* : Pour la période 2018-2021, le montant de la remise annuelle nette moyenne est celle de 2018.

¹³¹ Le classement porte sur les revenus nets d'activité, après déduction des charges sociales de l'entreprise et avant impôt. Fédération des centres de gestion agréé, *Chiffres et commentaires. Cahier n° 24*, octobre 2018.

Annexe n° 9 : recrutements douaniers annoncés par les États européens en amont du *Brexit*

Graphique n° 11 : recrutements douaniers annoncés
par les États européens en amont du *Brexit*



Source : Douane, traitement Cour des comptes

Annexe n° 10 : les différents types de contrôles à l'importation

Les contrôles *ex ante*

Physiques ou seulement documentaires, ils sont réalisés par les bureaux de douane au moment du dépôt de la déclaration en douane. Les opérateurs économiques agréés (OEA) sont soumis aux mêmes réglementations que les autres opérateurs mais bénéficient d'un traitement différencié au moment de la prise de décision de mettre la déclaration sous contrôle. Considérés comme opérateurs de confiance, ils bénéficient d'avantages douaniers spécifiques (cf. *infra*).

Les contrôles *ex post* de premier niveau – *ex post 1*

Ils peuvent être réalisés jusqu'à quatre mois après le dépôt de la déclaration. Ils sont destinés à s'assurer de la régularité des opérations douanières réalisées et du respect de la législation en vigueur. Ils peuvent être réalisés au bureau ou dans les locaux de l'opérateur. De manière générale, les contrôles *ex post* de premier niveau sont de nature documentaire. Ce type de contrôle est effectué dans le cadre d'une programmation périodique, définie sur la base d'une analyse de risque.

Initiés suite à la délivrance du « bon à enlever » (BAE), ils sont diligentés dans un délai maximum de quatre mois à compter de la délivrance du BAE. Ils portent donc sur des opérations récentes.

Les contrôles *ex post* de second niveau – *ex post 2*

Axés sur la lutte contre la fraude, ils prennent la forme de contrôles approfondis de l'activité de commerce extérieur des entreprises ou d'enquêtes de toute nature portant sur des réglementations que la douane est chargée de faire appliquer (droits de douane, DAD, etc.). Le contrôle est diligenté au-delà du délai de quatre mois à compter de la délivrance du BAE et jusqu'à la limite de la prescription. Le contrôle *ex post 2* relève de la compétence unique de la direction des enquêtes douanières (DED) et des services régionaux d'enquêtes (SRE).

Annexe n° 11 : points de passage frontaliers attribués à la Douane



Source ; DDGI – Réseau 1

Annexe n° 12 : dispositions de l'article 184 de la loi de finances pour 2020

« I. - Sont recouvrées par le service des impôts dont dépend le redevable les créances relatives aux impositions et amendes suivantes :

1° A compter du 1^{er} janvier 2021, les taxes prévues aux articles 284 *bis* et 284 *sexies bis* du code des douanes ;

2° A compter du 1^{er} janvier 2022 :

a) Les droits prévus aux articles 223 et 238 du code des douanes ;

b) Les taxes intérieures de consommation prévues aux articles 266 *quinquies*, 266 *quinquies* B et 266 *quinquies* C du même code ;

c) Les taxes prévues au chapitre V du titre Ier du livre Ier du code du cinéma et de l'image animée ;

d) La taxe mentionnée à l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime ;

3° A compter du 1^{er} janvier 2023, les amendes autres que de nature fiscale prévues par le code des douanes ou le code général des impôts et prononcées par les services douaniers ou résultant d'infractions constatées par ces derniers ;

4° A compter du 1^{er} janvier 2024, les accises mentionnées à l'article 302 B du code général des impôts.

Les taxes mentionnées aux 1°, 2° et 4° sont également déclarées auprès du service des impôts mentionné au premier alinéa du présent I.

II. - Le I s'applique :

1° Pour les impositions mentionnées au 1° et au a du 2° du même I, à celles pour lesquelles le fait générateur intervient à compter respectivement du 1^{er} janvier 2021 et du 1^{er} janvier 2022 ;

2° Pour les impositions mentionnées au b du 2°, à celles pour lesquelles le fait générateur et l'exigibilité interviennent à compter du 1^{er} janvier 2022 ;

3° Pour les impositions mentionnées au 4°, à celles pour lesquelles l'exigibilité intervient à compter du 1^{er} janvier 2024.

III. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la refonte des impositions et amendes mentionnées au I, de toute autre imposition frappant, directement ou indirectement, certains produits, services ou transactions ainsi que des autres régimes légaux ou administratifs relatifs ou se rapportant à ces impositions et amendes, produits ou services, pour :

1° Mettre en œuvre les dispositions du I ;

2° Harmoniser les conditions dans lesquelles ces impositions et amendes sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, y compris en adaptant le fait générateur et l'exigibilité de l'impôt ainsi que les régimes mentionnés au premier alinéa du présent III ;

3° Améliorer la lisibilité des dispositions concernées et des autres dispositions dont la modification est rendue nécessaire, notamment en remédiant aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, en regroupant des dispositions de nature législative qui n'auraient pas été codifiées ou l'auraient été dans des codes différents, en réorganisant le plan et la rédaction de ces dispositions et en abrogeant les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;

4° Assurer le respect de la hiérarchie des normes, harmoniser et simplifier la rédaction des textes, adapter les dispositions de droit interne au droit de l'Union européenne ainsi qu'aux accords internationaux ratifiés et adapter les renvois au pouvoir réglementaire à la nature et à l'objet des mesures d'application concernées.

L'ordonnance prévue au présent III est prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance. »

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	145
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous m'avez transmis le rapport intitulé « La direction générale des douanes et droits indirects, un recentrage nécessaire » et je vous en remercie. Dans celui-ci, la Cour, à juste titre, souligne plusieurs évolutions positives de la DGDDI et ses qualités de polyvalence, d'adaptabilité à un contexte marqué par de fortes turbulences. Je ne citerai que les évolutions communautaires dont le code des douanes de l'Union est une des illustrations, l'accroissement de la menace, notamment terroriste, plus récemment la crise sanitaire ou, à venir, l'échéance du Brexit qui mobilise fortement cette administration. Pour l'ensemble de ces évolutions ou dossiers, la DGDDI a joué et continuera à jouer un rôle majeur, souvent moteur, fort utile. Les responsabilités nouvelles confiées à la DGDDI en matière de point de contact unique à la frontière ou dans le dossier France Sésame, qui sont cohérentes avec certaines de vos préconisations sur la gestion de la frontière et des flux, en sont une illustration éclairante.

La Cour souligne également, et je ne peux que m'y rallier, les efforts importants de modernisation et de simplification diverses que la DGDDI a entrepris, en matière de fiscalité, de rationalisation du réseau comptable, de gestion RH ou de simplification des régimes indemnitaires.

Je suis conscient que l'ensemble de ces évolutions doit être poursuivi : une réflexion sur le système de rémunération est en cours, la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) avec la création d'un service dédié au sein de la direction générale en octobre 2018 doit être approfondie, l'amélioration du fonctionnement de la Masse accélérée ou encore, la disponibilité des moyens aéromaritimes accrue même si les progrès enregistrés en la matière depuis un an sont réels avec la création d'une direction nationale dédiée.

Les recommandations relatives à la gestion des moyens et à la performance figurent également parmi les préoccupations de la DGDDI. Les outils dont elle dispose pour mettre en adéquation ses moyens et ses missions et pour élaborer un suivi précis de son activité doivent effectivement être modernisés. Ces outils permettront de disposer d'éléments de comparaison avec les autres douanes européennes. À cet égard, je souligne l'action déterminante de la DGDDI au sein de l'Union douanière pour que cette dernière se dote d'une véritable gouvernance et des outils de pilotage adéquats.

Les recommandations de la Cour pour une évolution et un recentrage des missions autour de son cœur de métier, la gestion de la frontière et des flux, appellent de ma part les observations suivantes.

L'organisation de l'activité de garde-frontières, partagée avec la DCPAF, doit effectivement prendre en compte les évolutions de l'agence Frontex et les évolutions de flux. Des travaux réguliers sont menés avec le ministère de l'Intérieur afin d'adapter la répartition des points de passage frontaliers et la réponse aux sollicitations de Frontex, en liaison dans ce dernier cas avec le SGMer. Ils seront poursuivis.

S'agissant du transfert du recouvrement, les décisions politiques sont déjà transcrites dans la loi de finances et concernant notamment le transfert de la gestion de certaines taxes à la DGFIP sont concrètement engagées et déjà réalisées pour certaines d'entre elles (boissons non alcooliques, taxe générale sur les activités polluantes). Les autres relèvent d'un travail commun structuré entre les administrations concernées, sous l'égide de la mission France Recouvrement.

La Cour préconise également le transfert des missions d'accompagnement des filières économiques (viticulture, buralistes). Un tel transfert ne me semble pas pertinent en raison, d'une part, des liens tissés avec les interprofessions viticoles en termes d'outils, de gestion et de contrôle, la douane étant par ailleurs le seul réseau de proximité avec les viticulteurs et, d'autre part, d'une perte de vision globale sur la gestion des buralistes.

Enfin, comme le souligne justement la Cour, l'effort d'adaptation et de transformation que poursuit la DGDDI et l'évolution rapide de son environnement justifient que cette administration se dote d'une feuille de route stratégique débouchant sur un contrat qui sera conclu en 2020. Cet exercice peut aboutir à des réductions comme à des accroissements de son périmètre d'intervention. Ce travail inclura nécessairement une réflexion sur le maillage de la douane, qui permettra de répondre à une attente forte de la Cour.
