



N° 2839

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. GABY CHARROUX ET ÉRIC WOERTH
Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN CONTEXTE PEU FAVORABLE À L'ACUITÉ DU CONTRÔLE DOUANIER	9
A. LA MAJORITÉ DES FLUX DE MARCHANDISES ÉCHAPPE À LA DOUANE FRANÇAISE	9
B. LA CONCURRENCE ACCROÎT LES IMPÉRATIFS DE LA FLUIDITÉ CROISSANTE DU TRAFIC	10
C. L'ACTION DE LA DOUANE DANS L'ENVIRONNEMENT EUROPÉEN.....	11
1. La convergence des missions des douanes européennes	12
2. La politique du contrôle douanier en Europe.....	12
D. LES OUTILS JURIDIQUES DU CONTRÔLE SONT INSUFFISANTS	13
1. Les outils de lutte contre la fraude doivent être renforcés par une intégration européenne plus poussée	13
2. La lutte contre la contrefaçon : contrer les effets négatifs de l'arrêt Nokia Philips.....	14
E. L'AUGMENTATION DU COMMERCE PAR INTERNET : L'ADAPTATION DE LA DOUANE EST ENCORE TROP LENTE	17
1. La surveillance des sites internet : conférer un caractère prioritaire aux moyens de Cyberdouane.....	17
2. Le contrôle de la livraison des produits : le traitement différencié des catégories d'opérateurs s'impose	18
F. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME DOUANIER DE TVA À L'IMPORTATION.....	20
II. L'ORGANISATION DE LA DOUANE DOIT ACCÉLÉRER SON ÉVOLUTION	23
A. S'INTERROGER SUR LA POURSUITE DE LA BAISSSE DES EFFECTIFS AU REGARD DE LA DIVERSIFICATION DES MISSIONS	23
1. Les différents « métiers » de la douane : le développement d'une mission d'accompagnement et de conseil aux opérateurs	23
a. Les effectifs de surveillance concurrencés par les effectifs dédiés aux opérations commerciales	23

b. Le service « grands comptes » et les services dédiés aux opérateurs économiques agréés : une nouvelle mission qui devra être évaluée.....	24
c. Le renforcement des cellules conseil aux entreprises pour accompagner les PME et les ETI	26
2. La question de l'évolution des effectifs	26
B. MIEUX MESURER LES PERFORMANCES	28
1. Des priorités à actualiser et à hiérarchiser	28
2. Les insuffisances des outils de mesure des moyens engagés.....	30
3. Des résultats variables selon les trafics et les fraudes.....	30
C. L'ADAPTATION DU RÉSEAU TERRITORIAL EST INÉVITABLE	36
1. Poursuivre la réorganisation du réseau en maintenant la couverture de surveillance du territoire	37
2. Un dispositif aéro-maritime très consommateur de moyens.....	38
D. ACCÉLÉRER LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL DANS LE RESPECT DU DIALOGUE SOCIAL	39
1. La montée en puissance du ciblage nécessite des moyens humains et matériels adaptés.....	39
a. La création du Service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) prévue en 2016 .	40
b. Le projet API-PNR France.....	40
2. Quelle évolution en ce qui concerne le pilotage et l'organisation de la surveillance et des contrôles ?.....	41
a. L'expérimentation de nouvelles organisations de surveillance et de contrôle	41
b. Vers un pilotage centralisé accru ?.....	42
c. Améliorer la chaîne des contrôles.....	43
3. Accompagner l'évolution des fonctions et des métiers en donnant la priorité aux recrutements et à la formation	43
4. Un dialogue social à reconstruire avec une réciprocité des efforts.....	44
5. La remise à niveau de la logistique et des équipements : une priorité de premier rang.....	45
6. L'amélioration des systèmes d'information : la condition de toute démarche de progrès.....	46
E. RENFORCER LA COLLABORATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS.....	49
1. Le rapprochement récent avec la direction générale des finances publiques (DGFIP).....	49
2. L'étroite coopération avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	51
CONCLUSION.....	54
AUDITION DE M. DIDIER MIGNAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES.....	55

EXAMEN PAR LE COMITÉ	71
ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	81
CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES À L'ÉVALUATION DE L'ACTION DE LA DOUANE DANS LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET TRAFICS.....	83

INTRODUCTION

Lors de sa réunion en date du 31 octobre 2013, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé d'inscrire à son programme de travail une évaluation de l'action des douanes dans la lutte contre les fraudes et les trafics sur proposition du groupe « Gauche démocrate et républicaine ».

Le 5 décembre 2013, le CEC a désigné les deux rapporteurs de cette évaluation : M. Gaby Charroux, membre du groupe « Gauche démocrate et républicaine », et M. Éric Woerth, membre du groupe « Les Républicains ».

Sur le fondement de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, le président de l'Assemblée nationale a, sur proposition du CEC, demandé l'assistance de la Cour des comptes afin de réaliser cette évaluation. Par lettre du 3 février 2014, le Premier président de la Cour des comptes a confirmé son accord pour procéder à cette évaluation qui a été confiée à la première chambre de la Cour.

Les rapporteurs du CEC ont rencontré régulièrement les rapporteurs de la Cour des comptes afin d'être tenus informés de leurs travaux et de faire part de leurs observations. Ils ont participé ensemble à deux déplacements, le premier à la direction inter-régionale de la douane de Marseille en date du 16 juin 2014 et le second à la direction inter-régionale de Roissy en date du 30 juin 2014.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a présenté au CEC le rapport de la juridiction financière, le 19 février 2015. Le compte rendu de cette présentation ainsi que le rapport de la Cour sont joints au présent rapport.

En application de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, a été constitué un groupe de travail désigné par les commissions compétentes ⁽¹⁾ et composé de Mme Sylviane Alaux, de MM. Jean-Claude Buisine et Christophe Caresche, de Mmes Nathalie Chabanne et Marie-Christine Dalloz, de M. Yann Galut et de Mme Anne-Yvonne Le Dain.

Les rapporteurs ont tenu onze auditions au cours des mois de mars et avril 2015 qui se sont conclues par une réunion avec le secrétaire d'État au budget, M. Christian Eckert, le 15 avril 2015.

L'approche des rapporteurs n'a pas été de refaire l'évaluation élaborée par la Cour des comptes à leur demande, mais plutôt d'en approfondir les tenants et aboutissants et de mieux mesurer l'impact de certaines de ses propositions, en les

(1) *Finances, économie générale et contrôle budgétaire ; Lois constitutionnelles, législation et administration générale ; Défense nationale et forces armées.*

confrontant à l'analyse des principales parties prenantes (la direction générale de la douane et les organisations syndicales représentatives), ainsi qu'un certain nombre de leurs partenaires dans la lutte contre les fraudes et les trafics.

Au cours de ces auditions, les rapporteurs ont gardé en mémoire que la douane assume d'autres missions que la lutte contre les trafics, et notamment le recouvrement de certaines recettes fiscales, ainsi que le conseil aux entreprises dans leurs démarches administratives, notamment préalables à l'exportation.

Ils ont eu aussi le souci de mesurer l'impact des importantes réductions d'effectifs opérées dans cette administration depuis une dizaine d'années, réalité qui leur a été régulièrement rappelée tout au long de leurs auditions.

I. UN CONTEXTE PEU FAVORABLE À L'ACUITÉ DU CONTRÔLE DOUANIER

En application des règles du marché commun, le territoire de l'Union constitue un territoire douanier unique et ce sont les douanes de ses points d'entrée qui procèdent au contrôle des marchandises et qui perçoivent les droits de douane en bénéficiant d'une rétrocession de 25 % sur les droits perçus.

Ainsi que le rapport de la Cour des comptes le rappelle, le trafic entrant sur le territoire de l'Union représente 16 % de l'ensemble des importations mondiales et plus de deux milliards de tonnes de marchandises par an.

Les transports de marchandises sont assurés pour 90 % d'entre eux par la voie maritime. Pour le fret maritime destiné à la France, les principaux points d'entrée sont situés à l'étranger, à Anvers et à Rotterdam ; notre pays est donc contraint de se remettre à la vigilance de ces deux partenaires européens.

Le contexte décrit par la Cour est celui d'une capacité réduite de contrôle de la douane française, du fait de la faible compétitivité des ports français qui a pour conséquence un trafic dévié vers d'autres ports européens, des divergences de pratiques des douanes européennes, un retard d'adaptation du droit communautaire, une jurisprudence restrictive de la CJCE, et enfin, un régime de transit douanier communautaire rendant les fraudes difficiles à détecter par les services vérificateurs.

A. LA MAJORITÉ DES FLUX DE MARCHANDISES ÉCHAPPE À LA DOUANE FRANÇAISE

Un million de conteneurs entrent chaque semaine sur le territoire européen, et le nombre de conteneurs entrés en 2011 dans les ports français s'est élevé à plus de 5 millions. Selon l'organisation Prosafe ⁽¹⁾, statistiquement, seul un produit sur 10 000 est vérifié par les douanes avant d'entrer sur le territoire européen.

Lorsque les marchandises sont débarquées dans un port français mais qui n'est pas leur premier port d'entrée sur le territoire européen, la douane française n'a que des moyens limités : malgré le récent système de protection communautaire ICS et les nouvelles possibilités de ciblage (qui seront évoqués plus loin), seuls les États membres qui accueillent un navire lors de sa première escale dans l'Union reçoivent les données des marchandises. Hormis le cas de risque identifié et avéré, ces données ne sont pas retransmises par le premier État membre aux États membres accueillant le navire à l'occasion des escales suivantes.

(1) Prosafe (Product Safety Forum of Europe) est une organisation à but non lucratif réunissant les autorités et personnes responsables de la surveillance du marché au sein de l'Espace économique européen, dans le but d'améliorer la sécurité des usagers et consommateurs de produits et de services en Europe.

Les ports français ne sont que marginalement premier port d'entrée dans l'Union. La douane française ne peut donc effectuer aucun ciblage automatisé pour les marchandises déchargées sur nos quais dans les cas, fréquents, où le navire a déjà touché un autre port de l'Union européenne. Ce défaut devrait être corrigé par la mise en œuvre des déclarations sommaires de dépôt temporaire anticipées.

B. LA CONCURRENCE ACCROÎT LES IMPÉRATIFS DE LA FLUIDITÉ CROISSANTE DU TRAFIC

La France se trouve en concurrence avec les autres pays de la façade maritime européenne, la Belgique et les Pays-Bas. Le port de Rotterdam, le premier d'Europe, est toujours en concurrence avec les autres ports de la « Rangée Nord-Europe » (Le Havre, Anvers, Bremerhaven, Hambourg).

Les Pays-Bas jouent un rôle particulier car ils ont développé autour du port de Rotterdam, bien avant l'ouverture des frontières de 1993, une offre logistique à l'échelle européenne, planifiant les investissements nécessaires dans un secteur considéré comme une priorité nationale. La douane y a toujours été perçue comme faisant partie intégrante de l'offre logistique néerlandaise. La démarche de modernisation est menée conjointement par la douane et les exploitants des plateformes portuaires et aéroportuaires, pour promouvoir l'offre néerlandaise auprès des entreprises et des logisticiens.

C'est ainsi que le port de Rotterdam a fait l'objet de grands-travaux d'intérêt national avec le « polder modèle », un ensemble d'investissements stratégiques qualifiés de priorité nationale et conduits d'une manière consensuelle entre l'État et les partenaires sociaux. L'extension du port de Rotterdam, gagnée sur la mer (les Maasvlakte I et II), a nécessité des investissements pendant plusieurs décennies qui n'auraient pas été possibles sans un consensus de tous les acteurs concernés.

L'objectif est d'accueillir les nouveaux navires porte-conteneurs de très grande capacité grâce à des moyens de manutention presque totalement automatisés permettant de réduire le temps d'escale, même pour les navires de très grande capacité.

Les investissements néerlandais ont bénéficié d'une recherche permanente du consensus entre les partenaires sociaux et l'État ; les orientations stratégiques de la douane ont fait l'objet de discussions avec les organisations syndicales représentées au sein du conseil d'administration et n'ont pas rencontré d'opposition de leur part.

Notre pays accuse un certain retard d'organisation, d'échelle et d'équipement en comparaison, comme d'autres douanes européennes. Pourtant, ainsi que l'a souligné M. Nicolas le Gall, attaché douanier de la DGDDI pour les pays du Benelux, entendu par les rapporteurs, le terme « retard », est impropre si

l'on considère que le dernier classement de la Banque mondiale « *Doing Business* » (volet commerce transfrontalier) classe la France devant les Pays-Bas, l'Allemagne ou la Belgique.

Notre pays est notamment en tête pour des projets innovants tels le projet national PNR, destiné à améliorer les ciblage et les contrôles douaniers aéroportuaires ou la téléprocédure « Pablo » pour la dématérialisation des bordereaux de détaxe de TVA.

Dans ce contexte concurrentiel européen, la rapidité du dédouanement est un élément essentiel de la compétitivité des douanes européennes. Elle a longtemps fait l'objet d'un indicateur de performance dans le programme annuel de performances de la douane. L'indicateur *Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée* affiche des valeurs cibles de plus en plus brèves : la cible était fixée à 5 minutes pour 2013, et est descendue à 4 minutes 45 pour 2014. Cet indicateur a été supprimé dans le projet annuel de performances pour 2015, l'administration estimant qu'il ne s'avérait plus significatif pour mesurer l'efficacité du soutien apporté par la douane aux entreprises souhaitant se développer à l'international.

Par ailleurs, les pratiques de mise sous contrôle des marchandises, comme la « mise sous contrôle préventive par les agents », ont été limitées : la mise sous contrôle de la déclaration en douane lors de l'arrivée de la marchandise oblige dorénavant les agents à réaliser effectivement le contrôle, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant. La fluidité du dédouanement en est donc accrue.

C. L'ACTION DE LA DOUANE DANS L'ENVIRONNEMENT EUROPÉEN

L'Union douanière est l'une des réalisations les plus anciennes et les plus achevées de l'Union, initiée en 1968 avec le Tarif douanier commun. Le nouveau code des douanes de l'Union (CDU), adopté en 2013, entrera pleinement en vigueur en 2016 : ce cadre juridique établit les règles communes à toutes les administrations douanières, mais il définit aussi une vision partagée du rôle et des missions de la douane.

Le code des douanes de l'Union fixe l'objectif de la dématérialisation totale des procédures douanières, de la fluidification accrue d'un dédouanement conçu à l'échelle européenne (dédouanement centralisé) et fait du statut d'Opérateur économique agréé (OEA) le pivot des facilités douanières accordées aux entreprises. La douane française évolue donc dans un cadre d'action presque totalement communautarisé.

En outre, depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la douane est chargée d'une mission de sûreté et de sécurité portant sur les échanges internationaux de marchandises, afin de prévenir la menace terroriste.

1. La convergence des missions des douanes européennes

L'Union européenne, sous l'impulsion des États-Unis et en lien avec les normes de sécurité préconisées par l'Organisation mondiale des douanes après le 11 septembre, a instauré à ses frontières un niveau de protection qui devrait théoriquement être équivalent pour toutes les marchandises en provenance de pays tiers.

La réglementation communautaire prévoit la transmission obligatoire d'une déclaration sommaire d'entrée de la cargaison, contenant des données sûreté-sécurité (nom de l'expéditeur, nom du destinataire, type de marchandise, circuit de la marchandise, notamment). Cette transmission à l'ensemble des États membres concernés permet d'effectuer une analyse automatique des déclarations (ciblage) avant l'arrivée des marchandises sur le territoire de l'Union européenne, analyse réalisée par l'*Import control system* (ICS). Le système ICS est entré en vigueur le 1^{er} juin 2011 ⁽¹⁾. Dans ce système, l'analyse de risque et la décision de contrôle sont prises par l'administration des douanes du premier port ou aéroport touché. Le contrôle peut y être réalisé ou différé dans le port/aéroport de destination. Ce système crée une solidarité de fait entre les douanes européennes.

Depuis 2009, la traçabilité des flux pour l'exportation a été instituée avec l'*Export control system* (ECS). Les rapporteurs ont assisté à une démonstration du système électronique de gestion de ces déclarations (ICS) lors de leur déplacement à Marseille.

2. La politique du contrôle douanier en Europe

Toutefois, bien que les administrations douanières européennes appliquent les mêmes normes réglementaires, la mise en œuvre pratique de ces normes communes, l'organisation administrative, les pouvoirs d'investigation et de sanction restent du ressort de chacun des 28 États membres. Il existe donc une très grande disparité d'organisation et de pouvoirs entre les administrations douanières européennes.

Pour la mise en œuvre du système ICS, il n'est pas satisfaisant que les profils de risque ne soient pas complètement harmonisés. Le rapport d'information présenté en décembre 2013 par le Sénateur Richard Yung a souligné ces difficultés et préconisé un approfondissement de la coopération sur le ciblage entre les administrations douanières et avec l'Union européenne : ce rapport proposait notamment un meilleur partage des profils de ciblage entre les administrations et la création d'une *task force* ICS.

Les douanes du Benelux et notamment celle des Pays-Bas voient souvent mise en cause par leurs partenaires européens leur capacité à contrôler les flux de marchandises qui transitent par leurs ports et leurs aéroports. Le phénomène de

(1) Le règlement n°648/2005 du 13 avril 2005 fixe le cadre commun dans lequel les administrations douanières européennes doivent travailler conjointement pour assurer la mission de sûreté et de sécurité.

concurrence entre le port d'Anvers et celui de Rotterdam pour la captation de parts de marché a conduit à la baisse du nombre et de l'efficacité des contrôles.

La douane néerlandaise met quant à elle en avant les investissements importants réalisés et les méthodes innovantes développées pour expliquer que, si les contrôles sont peu nombreux, ils sont censés être plus efficaces et moins pénalisants pour les opérateurs économiques.

Il est certain que les effectifs d'agents de douane en charge du contrôle dans le principal État d'entrée des marchandises ne sont pas élevés en proportion du flux de marchandise à contrôler : 4 588 agents (en ETPT) en 2014 pour les Pays-Bas.

Les statistiques disponibles permettent de reconstituer un taux approchant de contrôle, à partir du nombre de contrôles réalisés sur une année ainsi que le nombre de conteneurs qui transitent par le port de Rotterdam : le taux de contrôle théorique des conteneurs dans le port de Rotterdam serait de 0,68 %, et de 0,79 % si l'on ajoute les contrôles par scanner.

D. LES OUTILS JURIDIQUES DU CONTRÔLE SONT INSUFFISANTS

Au plan européen, le cadre juridique du contrôle douanier a été renforcé en 2011. Cependant, les méthodes opérationnelles des douanes nationales divergent largement, ce qui nuit à l'efficacité générale du contrôle sur le territoire de l'Union. Par ailleurs, l'arrêt Nokia rendu en 2011 par la Cour de Justice de l'Union européenne a ébranlé le cadre juridique du contrôle des marchandises en transbordement, et rendu plus complexe le contrôle des marchandises suspectées de contrefaçon, dans l'attente de la révision en cours des instruments européens de 2008 et 2009.

1. Les outils de lutte contre la fraude doivent être renforcés par une intégration européenne plus poussée

Le système de contrôle des importations international et communautaire ICS est entré en vigueur au plan européen en 2011. Il a fait l'objet en France d'un développement avec la généralisation de la déclaration sommaire de dépôt temporaire (DSDT) anticipée, qui vient d'être confirmée par la récente circulaire sur ICS du 15 février 2015 (DA 15-010).

La DSDT anticipée a pour but de renforcer le dispositif « sûreté et sécurité » de la France en permettant d'effectuer une analyse de risque automatisée et d'éventuels contrôles sur toutes les marchandises arrivant sur le sol français. Elle doit être déposée par les opérateurs faisant entrer une marchandise par un autre État membre mais à destination du territoire national, au plus tard au moment de la présentation en douane. Elle devrait permettre d'appréhender l'ensemble des flux destinés à être déchargés sur le territoire national quand la France n'est pas le premier point d'entrée dans l'Union européenne.

Elle contient les informations figurant dans la déclaration sommaire d'entrée (ENS)⁽¹⁾, et quatre données supplémentaires : le numéro de l'autorisation de dépôt temporaire, la localisation des marchandises, le statut douanier et le code du bureau de déchargement. Elle préfigure l'application du plan communautaire prévoyant la transmission croisée systématique de ces données.

La DSDT anticipée concerne principalement le vecteur maritime et, dans des cas limités, le vecteur aérien.

La mise en œuvre de la DSDT anticipée se fera en deux temps afin de permettre la certification des entreprises prestataires de solutions informatiques. Son utilisation par les opérateurs sera facultative jusqu'au 14 septembre 2015, puis obligatoire.

La DSDT comme l'ENS participera à l'analyse de risque par le pays de déchargement, risque en termes de sûreté comme en termes de sécurité.

Pendant, comme la Cour le met en exergue, ce système ne pourra qu'être imparfait en l'absence d'intégration opérationnelle des douanes européennes : les schémas d'analyse de risques et de priorités sont actuellement différents, la coopération insuffisante entre la douane du point d'entrée et celle du pays de destination finale, les contrôles croisés sont insuffisamment nombreux, ce à quoi il faut ajouter des données transmises par les opérateurs souvent de mauvaise qualité.

L'ensemble de ces éléments forme un contexte de contrôle reconnu comme difficile et insuffisant pour la douane française. Pour la lutte contre la contrefaçon, en particulier, les conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne ont conduit à adopter une loi en 2014, sans complètement résoudre les problèmes posés.

2. La lutte contre la contrefaçon : contrer les effets négatifs de l'arrêt Nokia Philips

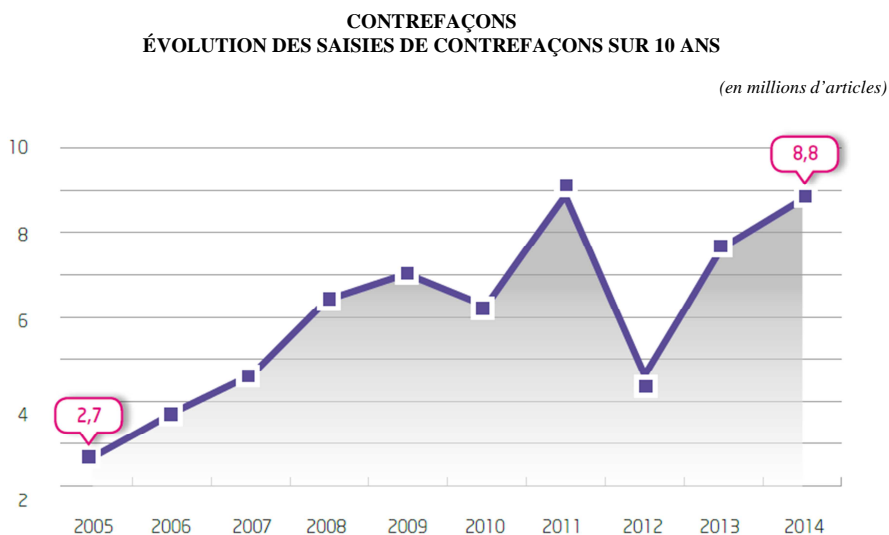
L'activité et le commerce de produits de contrefaçon constituent un phénomène qui a connu une explosion au cours des dix dernières années.

Dans ce contexte, l'arrêt Nokia Philips de 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne, qui comportait une interprétation stricte du règlement européen de 2003 relatif à la qualification de contrefaçon, a eu des conséquences négatives immédiates : la rétention par la douane française de produits suspectés de porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle a chuté de 65 % en 2012 par rapport à 2011 (le nombre des produits retenus est tombé de 115 millions de produits à 40 millions).

(1) Informations listées à l'annexe 30 bis des dispositions d'application du code des douanes communautaire (DAC).

Corrélativement, le nombre des produits contrefaits saisis par les douaniers a également chuté en 2012, avant d'amorcer une remontée.

Le graphique suivant présente l'évolution quantitative des saisies de produits identifiés par la douane comme contrefaits.



Source : Douane résultats 2014.

Les résultats de la saisie d'articles identifiés comme contrefaits étaient de 8,9 millions d'articles en 2011. Ces résultats ont chuté à 4,6 millions d'articles en 2012, puis ont fortement remonté en 2013 avec 7,6 millions d'articles de contrefaçon saisis, une hausse spectaculaire des saisies plutôt conjoncturelle et liée à des affaires exceptionnelles. La prévision accompagnant l'indicateur de performance de l'action de la douane intitulé *Nombre d'articles de contrefaçon saisis* a été actualisée à 6 millions d'articles saisis pour 2014 et établie à 6,5 millions d'articles pour 2015.

Les services ont dû s'adapter au nouvel environnement juridique en améliorant le ciblage des contrôles et la collecte du renseignement.

La loi du 11 mars 2014 (n° 2014-315) doit être l'une de ces adaptations en apportant des outils juridiques pour renforcer la lutte contre la contrefaçon.

Elle aligne la procédure de retenue de marchandises soupçonnées de contrefaçon prévue par le code de la propriété intellectuelle (applicable aux marchandises tierces dédouanées et aux marchandises fabriquées sur le territoire de l'Union) avec la procédure prévue par le règlement (UE) n° 608/2013 applicable aux marchandises non dédouanées. La possibilité de placer les marchandises en retenue, jusqu'alors limitée aux marques, aux dessins et modèles et aux droits d'auteur, a été étendue à l'ensemble des droits de propriété

intellectuelle. La loi a également inséré dans la législation nationale la procédure de destruction simplifiée rendue obligatoire par ce même règlement. Cette procédure permet d'aboutir, sous le contrôle de la douane et sous la responsabilité du titulaire de droit, à la destruction des marchandises sans intervention judiciaire dès lors que le titulaire du droit a confirmé le caractère contrefaisant des marchandises, qu'il a donné son accord à leur destruction et que le déclarant ou le détenteur des marchandises a donné son accord ou ne s'est pas opposé expressément à cette destruction.

Les actes matériels (importation, détention, vente, offre de vente...), nécessaires pour caractériser la contrefaçon de droit commun, ont été étendus à toutes les situations, y compris au transbordement. Le régime de prohibition prévu par l'article 38 du code des douanes, qui permet de constater un délit d'importation en contrebande, a été élargi à l'ensemble des marchandises contrefaisantes et n'est plus limité aux marques, dessins et modèles, droits d'auteur et droits voisins et à l'importation de marchandises portant atteinte à un brevet.

Malgré cette adaptation de notre droit, le principe demeure selon lequel il ne peut y avoir d'atteinte à un droit de propriété intellectuelle en transbordement car celui-ci n'implique aucune commercialisation de la marchandise sur le territoire de l'Union européenne. L'arrêt Nokia-Philips est donc toujours pleinement applicable et seule une modification du droit matériel (« paquet marques ») de l'Union permettra de revenir sur ses conséquences.

La Cour des comptes a toutefois donné des critères permettant de présumer que la marchandise est destinée à la commercialisation dans l'Union et, par voie de conséquence, permettant de retenir et de saisir les marchandises contrefaisantes en transbordement (manque de coopération avec les autorités douanières, découverte de documents ou de correspondances suggérant qu'un détournement des marchandises vers les consommateurs dans l'Union est susceptible de se produire...).

La loi du 11 mars 2014 permet seulement de préserver la possibilité de saisir des marchandises contrefaisantes en transbordement lorsque les critères permettant de présumer que la marchandise est destinée au marché de l'Union sont établis.

Enfin, cette loi a renforcé les mesures de lutte contre la fraude, d'une part, en étendant à tous les droits de propriété intellectuelle l'infiltration et le dispositif dit des « coups d'achat » et, d'autre part, en prévoyant la transmission *a posteriori* par les opérateurs de fret express de données permettant d'établir une cartographie afin d'améliorer l'analyse de risque et le ciblage (voir *infra*).

Il conviendra de vérifier que les moyens ouverts par la loi du 11 mars 2014 sont efficaces et que le jeu des critères de présomption est assez facile à mettre en œuvre. Si le dispositif est trop complexe ou trop lourd, retenir les marchandises restera une opération délicate.

En tout état de cause, il est indispensable de progresser au plan européen pour donner aux douanes des États membres des outils plus faciles d'emploi et plus efficaces dans le cadre de la révision de la directive du 22 octobre 2008 rapprochant les législations des États membres sur les marques et du règlement du 26 février 2009 sur la marque communautaire, initiée par la Commission européenne le 27 mars 2013 (négociation du « paquet marques »).

En l'absence de norme européenne facilitant le contrôle des marchandises en transbordement, les douanes ne disposent pas des procédures juridiques sûres et d'un accès assez facile pour faire face à la progression des contrefaçons, qui outre le tort qu'elles portent aux entreprises, représentent un danger pour la santé et la sécurité des consommateurs étant donné la part importante des médicaments dans les articles contrefaits.

E. L'AUGMENTATION DU COMMERCE PAR INTERNET : L'ADAPTATION DE LA DOUANE EST ENCORE TROP LENTE

Comme le relève la Cour des comptes, les spécificités du commerce en ligne (anonymat, mobilité des sites et des hébergeurs, morcellement des envois) ne favorisent pas les contrôles, d'autant que les colis en transit à Roissy passent souvent moins d'une heure sur le sol français.

Il est ainsi avéré que ce type de commercialisation et de distribution peut donner lieu à des infractions graves, comme les contrefaçons de médicaments ou le trafic de stupéfiants, notamment des nouvelles drogues de synthèse.

Les rapporteurs renvoient sur ce point au rapport d'information des sénateurs Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, relatif au rôle des douanes dans la lutte contre la fraude sur internet (n° 93 en date du 23 octobre 2013).

1. La surveillance des sites internet : conférer un caractère prioritaire aux moyens de Cyberdouane

La première action de la douane consiste à surveiller les offres des sites de commercialisation : Cyberdouane est ainsi un service de dix analystes relevant de la direction du renseignement douanier qui intervient en amont des enquêtes. Son rôle est de recueillir les informations relatives à la fraude sur internet et de les transmettre, après enrichissement, à un service répressif chargé de finaliser les investigations.

L'objectif est d'identifier les personnes physiques ou morales sur le territoire national qui se dissimulent derrière des pseudonymes sur les sites de ventes, les forums, les blogs et les réseaux sociaux. Ces fraudeurs ainsi que les gestionnaires de sites illégaux utilisent internet pour vendre en ligne ou poster des annonces relatives à des marchandises prohibées ou fortement taxées.

Cyberdouane dispose de logiciels spécialisés, facilitant les investigations sur internet. Par exemple, un logiciel de veille, permet au service de réagir à l'apparition de mots-clés spécifiques sur un grand nombre de sites ou de forums. Cette veille d'un automate dédié permet de sélectionner sans interruption un grand nombre de transactions potentiellement frauduleuses et devant faire l'objet de vérifications par un analyste. Les agents de Cyberdouane disposent de connexions internet anonymes permettant d'enquêter sans laisser de traces informatiques auprès des cibles visées.

Mettant en œuvre les dispositions du code des douanes, les cyberdouaniers peuvent solliciter les opérateurs de l'internet afin de se faire communiquer les informations qu'ils détiennent sur l'un de leurs clients : nom, prénom, adresse IP, adresse postale, numéro de téléphone, coordonnées bancaires, historique des achats et des ventes sur les trois dernières années, permettant d'initier des enquêtes financières ou destinées à saisir des marchandises contrefaisantes.

La phase répressive peut notamment s'appuyer sur une modalité d'action particulière, le coup d'achat, destinée à caractériser un flagrant délit et dont le champ d'application a été étendu à l'ensemble des marchandises protégées par le droit de la propriété intellectuelle par la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon.

Les agents des douanes habilités à cet effet peuvent, sur l'ensemble du territoire, avec l'autorisation du procureur de la République, et sans être pénalement responsables de ces actes, acquérir les produits et permettre la réalisation d'opérations d'acquisition sous un dispositif d'anonymisation sécurisé et complet.

Les rapporteurs estiment que la douane, en limitant l'effectif des analystes de Cyberdouane à une dizaine de personnes, n'a pas reconnu à cette action le niveau de priorité nécessaire et qu'une montée en puissance de cette cellule doit désormais intervenir rapidement avec l'objectif d'atteindre progressivement un effectif d'une cinquantaine d'analystes, considéré comme une taille critique mieux adaptée au volume du commerce par internet.

2. Le contrôle de la livraison des produits : le traitement différencié des catégories d'opérateurs s'impose

Plus en aval, la douane peut intervenir sur le territoire national, au moment de la livraison des produits par un prestataire de fret postal ou express.

Pour les livraisons express, le contrôle se fait selon des modalités comparables au fret classique, bien que dans des délais plus contraints, soit au titre de la déclaration sommaire d'entrée à des fins de sûreté-sécurité, soit au stade du dédouanement, sur la base d'une télé-procédure électronique, Delta X.

À titre d'illustration du volume des flux, cette application a traité 6 millions de déclarations sur la plate-forme de Roissy en 2013. Les interventions

de la douane se font donc essentiellement sur ciblage : pour l'opérateur FEDEX, la douane ouvre en moyenne entre 100 et 200 colis sur les 10 000 colis dédouanés chaque nuit.

Les procédures sont plus souples pour le fret postal qui n'est pas soumis à la déclaration sommaire d'entrée ni à la déclaration en douane, sauf pour les marchandises d'une valeur supérieure à 1 000 euros alors que les autres colis sont simplement accompagnés d'une déclaration contenant un nombre minimal d'informations. Le fret postal représentait 32 millions d'envois inférieurs à 2 kg à Roissy en 2013.

Le contrôle de la douane est moins précis que celui opéré sur les colis express et repose davantage sur l'intuition ou l'expérience des agents.

De fait, les expressistes soulignent qu'ils ne doivent pas être mis sur le même plan que les opérateurs postaux : du fait de leurs tarifs élevés, leurs clients sont surtout des entreprises, souvent à haute valeur ajoutée, et eux-mêmes appartiennent à des groupes internationaux fortement intégrés qui garantissent une solide traçabilité à leurs clients.

Les opérateurs postaux en revanche sont indépendants les uns des autres, leurs relations sont régies par une organisation internationale, l'Union postale universelle, leurs clients sont surtout des particuliers et la traçabilité dépend de la rigueur des opérateurs locaux.

Ces différences objectives rendent nécessaire un traitement différencié de ces deux catégories d'opérateurs, de même que la publication séparée des indicateurs de contrôle de ces deux types de flux.

Afin de renforcer la surveillance des flux intracommunautaires passant par ces deux types de réseau de distribution, la loi du 11 mars 2014, codifiée à l'article 67 *sexies* du code des douanes, a créé un nouveau régime de transmission d'informations des données « *relatives à l'identification des marchandises et objets acheminés ainsi que de leurs moyens de transport* ».

La finalité de ce dispositif n'est pas d'utiliser ces données à des fins de ciblage mais d'analyse de risques, d'amélioration de la connaissance de la menace et d'orientation des contrôles *a posteriori* sur les flux intracommunautaires.

Les discussions préalables à l'élaboration du décret d'application de ce dispositif montrent toutefois que sa genèse est difficile : les expressistes contestent le bien-fondé d'un régime spécifiquement national qui créerait des distorsions de concurrence et rappellent la portée du principe de libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne, alors que la Poste observe qu'elle ne peut s'engager pour le compte des autres opérateurs postaux et met en doute la capacité des systèmes d'information de la douane à traiter le volume de ses flux.

F. LES SPÉCIFICITÉS DU RÉGIME DOUANIER DE TVA À L'IMPORTATION

La Cour des comptes souligne la vulnérabilité particulière de notre pays au régime douanier de TVA à l'importation, dit régime 42, en vertu duquel une marchandise importée dans un État membre de l'Union européenne mais à destination d'un autre État membre peut être exonérée de TVA jusqu'à la livraison dans son pays de destination.

Comme le relève la Cour, ce régime peut donner lieu à plusieurs types de fraude, soit que la marchandise soit commercialisée dans l'État de première importation sans acquitter la TVA, soit qu'elle soit effectivement envoyée dans l'État de destination prévu mais sans acquitter la TVA, soit encore qu'elle soit envoyée dans un autre État mais toujours sans acquitter de TVA.

La France peut ainsi subir un important manque à gagner sur des marchandises importées depuis des plates-formes communautaires (ports de Rotterdam ou d'Anvers) mais à destination de son territoire.

La TVA est collectée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les transactions se réalisant sur le territoire national, pour les acquisitions intra-communautaires de biens et services et pour les importations de marchandises en provenance de pays tiers et dédouanées dans un autre pays européen.

En revanche, la TVA sur les marchandises en provenance de pays tiers importées depuis un port ou aéroport français est collectée par la douane, à l'occasion de l'admission de la marchandise sur le territoire : l'importateur procède à un décaissement au moment du dédouanement pour régler la TVA à l'administration douanière, soit directement, soit par l'intermédiaire de son commissionnaire en douane. Il en obtient ultérieurement la restitution par l'administration fiscale, via la déclaration mensuelle sur la TVA collectée.

Le contrôle de l'acquittement de la TVA due à la suite d'opérations d'importation exonérées au titre du régime douanier 42 implique une coopération étroite entre administrations fiscale et douanière, tant au niveau national qu'au niveau communautaire, puisque la douane est responsable du contrôle des conditions légales d'octroi du régime 42 au moment de l'importation (contrôle de recevabilité), tandis que les autorités fiscales présentes dans le pays de destination finale des marchandises sont désignées pour effectuer le contrôle du paiement effectif de la TVA intracommunautaire au moment de la mise à la consommation des marchandises préalablement exonérées.

La surveillance du régime 42 impose donc au minimum une étroite coopération entre la douane et la DGFIP et, plus souvent, une collaboration avec des administrations fiscales et douanières européennes, ce qui accroît la vulnérabilité du système à la fraude, d'autant que la base de données communautaire VIES ne dispose pas d'une fonction permettant de vérifier que

l'exonération obtenue dans l'État membre d'importation a bien pour contrepartie la taxation dans l'État membre de livraison finale.

La Cour des comptes européenne a fait des propositions spécifiques sur le régime 42 dont l'une au moins semble particulièrement pertinente aux yeux des rapporteurs, celle consistant à **modifier la directive TVA afin que les livraisons intracommunautaires après importation en régime 42 fassent l'objet d'une présentation distincte dans les états récapitulatifs de TVA établis par les opérateurs, afin d'opérer les rapprochements nécessaires au contrôle.**

En effet, l'expertise de l'état récapitulatif de TVA, dans sa configuration actuelle, ne permet pas de distinguer les livraisons intracommunautaires faisant suite à un régime douanier de type 42 des autres livraisons intracommunautaires réalisées par un opérateur.

Cela oblige les vérificateurs à consulter la comptabilité-matière des entreprises pour procéder aux recoupements nécessaires au contrôle du bon acquittement de la TVA. L'enquête s'en trouve considérablement alourdie et conduit les services de programmation et de pilotage des contrôles à considérer la fraude au régime douanier 42 comme une thématique nécessitant une mobilisation significative des effectifs d'enquête.

Dans l'attente d'une modification opportune de l'état récapitulatif de TVA, la DGDDI a mis en place des solutions pour permettre à la DGFIP d'accéder aux montants relatifs aux flux dédouanés en régime 42 en permettant l'accès direct des agents du contrôle fiscal à l'outil Delt@-archivage. La DGDDI a procédé à des modifications de Delt@ consistant en la mise en place de contrôles de cohérence automatiques des rubriques de la déclaration en douane, lors de la sollicitation par l'opérateur du régime 42, portant sur les informations suivantes : identifiant TVA de l'importateur ou de son représentant fiscal, identifiant TVA du destinataire final de la marchandise, mention spéciale signalant l'exonération de TVA, vérification de la structure des numéros TVA indiqués sur la déclaration.

Les deux directions ont aussi mis en place une *task force* spécialisée dite Dragon, destinée à faciliter les opérations simultanées (visite douanière et perquisition fiscale) pour ce type d'infraction.

Au niveau communautaire, la douane a pris en charge la coordination des travaux sur la fraude au régime 42 au sein du réseau « EUROFISC » qui dépend des services de la Commission et qui permet déjà des croisements de données sur les sociétés douteuses ou convaincues de fraude à ce régime.

Les Pays-Bas ont remplacé de facto le régime 42 par un régime d'auto-liquidation de la TVA qui permet, *via* un représentant fiscal, de dédouaner la marchandise aux Pays-Bas et de l'expédier vers le pays de destination dans le cadre d'une livraison intracommunautaire. De ce fait, la marchandise n'est plus sous sujétion douanière et la douane, pas plus celle des Pays-Bas que celle du pays de livraison, n'est plus compétente pour réaliser les contrôles qui dépendent des

seuls services fiscaux. Pour cette raison, la fraude éventuellement générée par ce mécanisme d'auto-liquidation n'est plus qualifiée d'infraction douanière mais bien de fraude fiscale.

Comme le régime 42, le mécanisme de l'auto-liquidation dispense les entreprises importatrices de faire l'avance de TVA dès l'importation des marchandises sur le territoire de l'Union européenne puisqu'il en diffère le règlement jusqu'à la déclaration de chiffre d'affaires qu'elles doivent, comme tous les redevables, transmettre périodiquement à l'administration fiscale.

S'il a les mêmes effets positifs que le régime 42 sur la trésorerie des entreprises qui y recourent, le mécanisme de l'auto-liquidation couvre un périmètre plus large, puisqu'il est aussi ouvert aux importations destinées au territoire national, sans condition de livraison intracommunautaire ultérieure.

La Cour des comptes avait estimé dans son rapport public 2014 que l'absence de ce régime en France pénalisait nos plateformes logistiques et encourageait les entreprises opérant sur notre territoire à dédouaner à l'étranger.

Sensibles à ce message, les pouvoirs publics ont, dans la loi n° 1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, autorisé la douane française à proposer le régime de l'auto-liquidation à partir du 1^{er} janvier 2015.

Toutefois, ce régime est réservé aux entreprises disposant d'un agrément à la procédure simplifiée de dédouanement avec domiciliation unique (PDU) qui permet actuellement à certaines entreprises d'effectuer auprès d'un unique bureau de douane l'ensemble des formalités de dédouanement.

Comme le relevait la rapporteure générale de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans sa présentation du dispositif, « *Le choix de subordonner le bénéfice de la mesure à l'obtention préalable par l'entreprise (ou par son représentant en douane) de l'agrément pour la PDU s'explique par les garanties que cette formalité d'enregistrement offre à l'administration contre le risque de défaillance du redevable. En effet, pour bénéficier de l'agrément, l'entreprise demandeuse doit déposer une demande auprès du bureau des douanes concerné et faire l'objet d'un audit d'agrément préalable, qui permet de vérifier l'existence de flux réguliers de marchandises et de moyens matériels et humains adaptés.* »

Ce choix trop prudent risque toutefois d'atténuer l'attractivité de la mesure, même si celle-ci initie un processus louable que certains de nos partenaires européens ont engagé de longue date.

Ces différentes évolutions tendent à consacrer le rôle de chef de file de la DGFIP dans la lutte contre la fraude à la TVA, y compris lorsqu'elle porte sur la TVA à l'importation, et à clarifier les compétences des deux directions générales, la douane assumant davantage un rôle de signalement, *via* la transmission de l'information à la DGFIP.

II. L'ORGANISATION DE LA DOUANE DOIT ACCÉLÉRER SON ÉVOLUTION

Les rapporteurs constatent les transformations importantes menées à bien par la DGDDI. La Cour des Comptes, dans son rapport, engage le ministère et la direction à poursuivre sans tarder le resserrement du réseau territorial et le perfectionnement de l'organisation des contrôles. Les rapporteurs considèrent que notre adaptation aux nouvelles méthodes de travail et notre accès aux nouveaux moyens technologiques doivent être beaucoup plus rapides. L'adaptation du réseau territorial est inévitable et la douane doit continuer de faire évoluer ses métiers. Beaucoup d'améliorations peuvent et doivent être apportées avec volontarisme en matière d'équipement, de moyens technologiques et de formation.

A. S'INTERROGER SUR LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS AU REGARD DE LA DIVERSIFICATION DES MISSIONS

Les missions traditionnelles de surveillance de la douane ne forment qu'une des deux branches d'activité de la douane, et la branche d'accompagnement des activités économiques des entreprises s'est considérablement développée et devrait le faire encore dans un proche avenir.

1. Les différents « métiers » de la douane : le développement d'une mission d'accompagnement et de conseil aux opérateurs

La douane française a fait de l'accompagnement des entreprises à l'international l'une de ses priorités. Pour atteindre cet objectif important en termes d'attractivité du territoire et de compétitivité des entreprises, la douane s'est tournée vers une relation plus partenariale avec les entreprises. Elle a également entrepris plusieurs chantiers pour accélérer la dématérialisation des formalités douanières afin d'en réduire le coût et les délais pour les entreprises agissant sur les marchés internationaux.

Cette approche récente, que d'autres pays comme les Pays-Bas avaient anticipée, conduit à une diversification des missions des agents de la douane, mais ne s'accompagne pas d'un moindre besoin en ce qui concerne les capacités de contrôle et de surveillance, comment le montrent les données chiffrées portant sur les fraudes présentées plus haut.

L'évolution du nombre d'agents dans chacune des deux branches d'activité de la douane fait apparaître l'importance qu'a prise l'activité d'accompagnement du commerce international et la perception des contributions indirectes.

a. Les effectifs de surveillance concurrencés par les effectifs dédiés aux opérations commerciales

Le plafond d'emplois des agents de la branche de la surveillance, effectuant des interventions et astreints à des sujétions particulières, est établi pour

2015 à 6 924 ETPT et 8 340 en incluant les missions liées à la préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen.

Le plafond d'emplois des agents de la branche des opérations commerciales et de l'administration générale (chargés des échanges internationaux et de la qualité du dédouanement, de l'encadrement de filières économiques et de la fiscalité douanière, énergétique et environnementale) s'élève à 5 050 ETPT.

La Cour estime que le quantum d'effectifs contribuant à la lutte contre la fraude ne peut être déterminé, les missions accomplies par les agents d'une branche pouvant s'apparenter selon les cas ou concomitamment à une autre branche. La Cour estime néanmoins à 12 000 le nombre d'agents qui contribuent à la lutte contre les trafics. Mais, comme le souligne le syndicat UNSA, les agents chargés de la fiscalité douanière, énergétique et environnementale (2 000 agents) accomplissent aussi des missions de lutte contre la fraude lorsqu'ils travaillent sur des dossiers de détournement de produits pétroliers ou de trafics liés à la convention CITES, deux types de trafic générant des revenus occultes très importants.

Les moyens de la DGDDI ont globalement diminué de 14 % au cours des années 2003-2013. Par contre, les moyens de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), service chargé de la lutte contre les grands trafics, ont augmenté de 8 %, de même que les moyens du Service national de la douane judiciaire (SNDJ), qui ont progressé de 16 %. L'administration souligne que les diminutions d'effectifs qui ont eu lieu au cours des dernières années ont pris en considération la charge de travail dans les centres informatiques, la concentration du trafic commercial à Roissy (fret traditionnel, express et postal), et les nouveaux projets tels le projet Newton au Tunnel sous la Manche, qui se traduit par un accroissement du nombre de lignes de contrôle des poids lourds.

Les rapporteurs ont pu constater, lors de leur visite dans les infrastructures aéroportuaires de Roissy, que les volumes considérables de marchandises introduites sur le territoire y dépassent les capacités de traitement quotidiennes des douanes. L'exhaustivité des contrôles est clairement impossible en l'état actuel des moyens humains et logistiques.

L'effectif français consacré au contrôle n'est d'ailleurs pas particulièrement élevé, si l'on le compare avec nos partenaires européens : ainsi la *Border force* britannique, chargée du contrôle de l'ensemble des frontières, compte 8 000 agents, dont une partie, il faut le souligner, est compétente pour la lutte contre l'immigration qui est actuellement l'une de ses priorités.

b. Le service « grands comptes » et les services dédiés aux opérateurs économiques agréés : une nouvelle mission qui devra être évaluée

La douane française, comme la douane néerlandaise, fait évoluer son action en passant d'une approche « verticale » (qui privilégie le contrôle) à une

approche « horizontale » (qui privilégie la conformité ou « compliance »). Cette approche conduit à distinguer entre les opérateurs connus et certifiés, considérés comme fiables, sur lesquels l'administration peut réduire le poids des contrôles et les autres opérateurs sur lesquels l'administration veut concentrer ses capacités de contrôle. Cette nouvelle démarche se base sur la notion d'opérateur économique agréé (OEA).

La part du commerce extérieur bénéficiant de la certification européenne d'opérateur économique agréé (indicateur 2.1) est un nouvel indicateur, introduit dans le projet annuel de performances 2015, en remplacement du délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée qui ne s'avérait plus significatif pour mesurer l'efficacité du soutien apporté par la douane aux entreprises souhaitant se développer à l'international. L'engagement de la douane se traduit aujourd'hui par une offre de services dédiés aux opérateurs qui souhaitent s'engager dans une démarche de transparence et de confiance avec l'administration.

Ces opérateurs sont au nombre de 1 200 en France, et plus de 1 400 aux Pays-Bas, qui ont introduit cette démarche avant notre pays.

Par ailleurs, le Service grands comptes (SGC), dont la montée en charge est prévue jusqu'en 2018, aura vocation à constituer l'interlocuteur unique des grandes entreprises et de certaines entreprises de taille intermédiaire (environ 60 groupes, soit 300 entreprises). Il permettra de leur garantir des procédures rapides et efficaces ainsi qu'un traitement homogène au niveau national des demandes et de la charge déclarative afférente à leurs opérations.

Ce nouveau service à compétence nationale, rattaché à une direction interrégionale pour sa gestion, exercera une mission de conseil, en apportant une analyse personnalisée de la situation de chaque groupe et en recherchant des procédures adaptées afin d'optimiser leurs schémas fiscal, douanier et logistique, et une mission de bureau de douane, en centralisant la prise en charge de toutes les autorisations et formalités douanières, en prescrivant des contrôles à effectuer par les bureaux de proximité et en assurant les contrôles *ex post*.

Le recouvrement des droits et taxes pour les grands comptes et la rationalisation de leurs crédits et garanties douanières devraient être assurés par un pôle comptable unique.

La création de ce service privilégie la notion d'interlocuteur unique au sein de la douane et devrait clarifier la répartition des missions entre les services douaniers (bureaux de douane, pôles d'action économique...). Le dédouanement sera centralisé, en cohérence avec le schéma de dédouanement centralisé prévu par le code des douanes de l'Union qui entrera en vigueur en 2016.

c. Le renforcement des cellules conseil aux entreprises pour accompagner les PME et les ETI

La douane a l'ambition pour les prochaines années d'apporter un soutien de proximité aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. L'objectif est de favoriser leur croissance à l'international et d'améliorer la protection de leur marché en luttant, notamment, contre la concurrence de produits de contrefaçon ou dangereux. Il est prévu de renforcer l'action économique régionale des cellules conseil aux entreprises (CCE).

Participent à ce soutien la simplification des procédures et le développement de la dématérialisation.

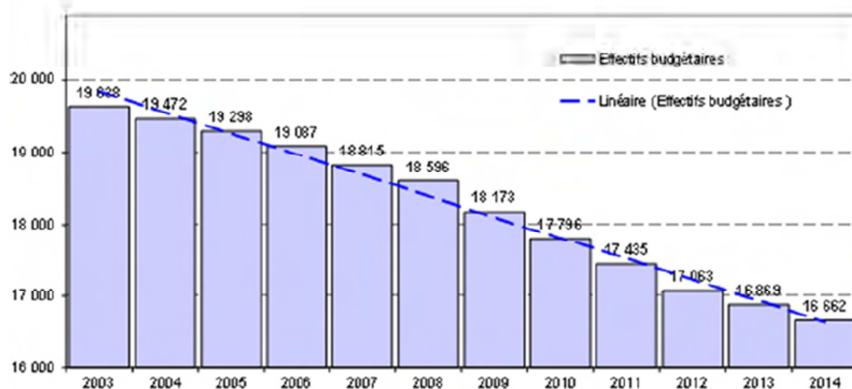
Le rôle de la douane connaît à travers ces actions une véritable mutation, qui tend à privilégier l'appui et le conseil par rapport au contrôle. Il conviendra de suivre les résultats de cette action afin d'être certain que les risques de fraude douanière ou fiscale n'en seront pas accrus, notamment dans les grandes entreprises opérateurs importants sur le marché international.

2. La question de l'évolution des effectifs

Comme la plupart des administrations, la douane a connu des bouleversements dans le cadre de la RGPP. La réduction des emplois a été très importante, puisque le nombre des agents est passé de 22 000 au début des années 1980 à un peu plus de 16 000 aujourd'hui.

La direction générale a fermé plus de 1 500 services depuis 1993 (dont 1 000 services de contributions indirectes) et a vu ses effectifs diminuer de 14 %, soit 3 000 emplois, pendant la décennie 2003-2013.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DOUANIERS DEPUIS 2003



Source : DGDDI, documents budgétaires.

Il s'agit d'une administration de l'État qui s'est beaucoup réformée ces dernières années. Ainsi que l'a souligné Mme Hélène Crocquevielle, sa directrice générale, entendue par les rapporteurs, la direction générale est actuellement engagée dans un projet stratégique validé par les ministres en janvier 2014, à mettre en œuvre d'ici à 2018 pour la majeure partie des mesures, et à horizon 2020 pour les plus structurantes.

Le plafond d'autorisation d'emplois de la douane s'élevait à 16 662 ETPT en 2014, soit une réduction de 205 ETPT par rapport à l'année précédente.

Pour 2015, il est fixé à 16 396 ETPT, soit une baisse de 266 ETPT (132 ETP au titre de l'extension en année pleine des suppressions intervenues en 2014 et une suppression de 205 ETP soit 134 ETPT en 2015).

Les emplois supprimés concernent pour 24 % les agents de catégorie A + et A, pour 43 % les agents de catégorie B et pour 32,23 % les agents de catégorie C.

Les effectifs, en 2014, étaient de 666 ETPT pour l'administration centrale, de 14 059 ETPT pour les services régionaux, de 46 ETPT pour les services à l'étranger et de 1 891 ETPT pour les services « Autres » (services à compétence nationale de la DGDDI comme le centre informatique douanier, la direction nationale des recherches et des enquêtes douanières, la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle, la direction nationale des statistiques et du commerce extérieur, ainsi que le service national de douane judiciaire).

Les rapporteurs convergent pour considérer que la DGDDI est une administration qui a conduit beaucoup de réformes difficiles au cours des dernières années ; elle a subi une réduction de ses effectifs, allant au-delà du non remplacement de un agent sur deux partants à la retraite.

Sur l'évolution à engager pour les prochaines années, ils adoptent cependant des positions différentes.

M. Éric Woerth estime que la poursuite de la réduction des effectifs ne peut pas se faire à organisation égale. Elle suppose une réduction de l'empreinte territoriale des brigades, en supprimant les brigades trop petites, tout en conservant la couverture territoriale de surveillance nécessaire. Selon lui, il serait utile d'évoluer vers une prise en considération des effectifs en ETP par mission – mission « contrôle aux frontières », mission « contrefaçon » –, ce qui permettrait de passer à une vision plus analytique en regroupant les effectifs de la douane et ceux d'autres administrations qui participent à la même mission. Il pourrait être envisagé de traiter certaines actions menées par la douane, comme certaines missions de la police, comme des éléments d'une mission interministérielle englobant effectifs et moyens des différents services impliqués.

M. Gaby Charroux considère quant à lui que les effectifs de la DGDDI doivent être, a minima, maintenus au niveau actuel, qui ne peut être considéré comme élevé. En effet, la douane a été un gros contributeur à la RGPP et a atteint une limite en personnel qui ne peut être compensée par les organisations ou l'utilisation de techniques et processus nouveaux. Il exprime une grande réticence à la suppression des petites brigades de douaniers, qui risquerait de laisser certaines parties du territoire à l'écart de la surveillance et réduirait encore le service public qu'offrent ces unités et l'efficacité en matière de surveillance et de contrôle. Concentrer les brigades sur les lieux de flux de trafics et de fraudes risque de favoriser chez les délinquants la mise en place de parcours en « segments brisés », afin de déjouer la surveillance de ces « grands axes ».

B. MIEUX MESURER LES PERFORMANCES

La Cour des comptes regrette que la douane n'actualise ni ne hiérarchise suffisamment ses priorités dans la lutte contre les trafics, privilégiant ainsi une logique de reconduction qui donne l'impression d'une certaine passivité face aux nouvelles formes de fraude ou de trafic.

1. Des priorités à actualiser et à hiérarchiser

L'analyse des objectifs associés à la lutte contre la fraude montre que ceux-ci sont nombreux et largement reconduits d'une année sur l'autre, comme le montre la comparaison des documents associés à la note de cadrage unique pour les années 2014 et 2015.

Les objectifs stratégiques du programme 302 *facilitation et sécurisation des échanges* de la Mission *gestion des finances publiques et des ressources humaines* sont ainsi déclinés en objectifs opérationnels et en actions recommandées aux responsables des budgets opérationnels de programme que sont les directions interrégionales de la douane.

Les versions 2014 et 2015 de ces documents diffèrent peu, même si l'on voit apparaître en 2015 quelques actions non évoquées en 2014, comme l'acquisition du renseignement relatif au trafic de déchets, le suivi des évolutions de la route du khat ou le contrôle des cercles et maisons de jeux.

Cette continuité des actions d'une année sur l'autre n'est pas étonnante en soi, ce qui est plus contestable est l'apparente absence de hiérarchisation des différentes actions, dont la somme est importante : plus de quarante actions recommandées au titre de l'objectif de lutte contre la grande fraude douanière.

Pour sa part, la Cour semble regretter l'excessive polarisation de la douane sur le triptyque « *stupéfiants, tabac, contrefaçons* », tout en reconnaissant qu'elle sait faire preuve au besoin de réactivité, par exemple en traitant des sujets

émérgents comme le commerce électronique, le trafic de médicaments ou les mouvements de capitaux.

La douane assume la primauté de ce triptyque, notamment dans son projet stratégique douane 2018, dans les termes suivants : « *L'amélioration continue de l'organisation des structures en charge de la collecte et du traitement du renseignement a permis à la douane de rationaliser ses contrôles et d'obtenir des résultats en progression dans tous les secteurs de la lutte contre la fraude, notamment dans les trois secteurs clés que sont le trafic de stupéfiants, la contrefaçon et la contrebande de tabacs. Ces trois secteurs continueront à être des domaines d'intervention prioritaire des services douaniers en raison des atteintes graves qu'ils portent à la société. Pour autant, l'accent mis sur ces priorités ne conduira pas la douane à délaisser les autres formes de fraudes, notamment celles en lien avec la criminalité organisée (blanchiment, manquement à l'obligation déclarative, escroquerie à la TVA...) ou encore celles qui portent atteinte à l'environnement.* »

De fait, la Cour n'a pas identifié de carence spécifique dans la lutte contre tel ou tel trafic, à la différence de certaines organisations syndicales de la douane qui imputent au poids des indicateurs de performance du programme 302, très axés sur le fameux triptyque, les insuffisances de leur action dans d'autres secteurs de fraude.

Dans sa contribution écrite envoyée au CEC après son audition, le Syndicat national des agents des douanes CGT a ainsi déploré les carences du contrôle mené sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et protégées par la convention CITES, malgré les épisodes médiatiques des saisies d'hippocampes séchés, de tortues étoilées ou d'écaillés de pangolins. Plus généralement, les organisations syndicales soulignent le faible taux de contrôle des conteneurs ou des colis et dénoncent une insuffisante vérification des normes et de la traçabilité des produits.

La douane affirme toutefois que la lutte contre les importations de produits dangereux demeure un axe stratégique majeur de son action et souligne la stabilisation à un niveau élevé du taux de produits non conformes aux normes techniques qu'elle relève : un peu plus de 29 % en 2014, soit 14,8 millions d'articles non conformes sur un total de 50,5 millions contrôlés.

La douane met aussi régulièrement en valeur tel ou tel aspect de ses contrôles, ciblés sur des marchandises spécifiques ou particulièrement symboliques : en 2014 par exemple elle a fortement accru ses contrôles sur les jouets avec une croissance de 83 % des contrôles par rapport à 2013 (6,6 millions de jouets contrôlés dont 1 million non conformes).

Plus que les trafics, la Cour met finalement plutôt l'accent sur les carences de la lutte contre les fraudes aux droits et taxes, en particulier la TVA, dont elle

estime que « *la douane a tendance à ne pas faire un objectif de premier plan, d'autant que ses résultats en la matière apparaissent modestes* » (voir *infra*).

2. Les insuffisances des outils de mesure des moyens engagés

Depuis la disparition des outils de comptabilité analytique résultant du déploiement de Chorus, la douane ne dispose plus d'outils performants d'analyse de coûts et attend la mise en œuvre du module PCM (*profitability and cost management*) dont l'acquisition dépend du conseil d'orientation de Chorus.

La douane ne connaît ainsi pas précisément les coûts de son action contre la fraude, même si la Cour est parvenue à estimer à 12 000 le nombre de ses agents en équivalents temps plein (sur un total de 16 662 en 2014, soit plus de 70 %) contribuant à la lutte contre les fraudes et les trafics. Compte tenu du poids de la masse salariale dans les dépenses totales de la douane, le même ratio peut être approximativement appliqué au budget total, qui s'est élevé à un montant de 1,230 milliard en 2014, soit un montant du coût de la lutte contre la fraude par la douane de l'ordre de 860 millions d'euros.

Cette relative imprécision ne surprend pas les organisations syndicales qui mettent en exergue la polyvalence des agents de la douane qui les amène potentiellement presque tous à agir contre la fraude et les trafics.

Les rapporteurs ne peuvent qu'encourager la cellule d'analyse de gestion de la douane, comme le fait la Cour, à progresser dans l'évaluation de ses coûts, par exemple en matière d'opérations à fort enjeu ou de grande envergure, afin de disposer d'éléments permettant de mieux mesurer l'efficacité des moyens publics engagés qui demeurent, en l'occurrence, largement dimensionnés par les effectifs humains.

Dans ce domaine, la douane avait exprimé dans son projet stratégique de bonnes intentions, qu'il convient désormais de concrétiser : « *Par ailleurs, la contrainte budgétaire rend nécessaire un pilotage précis des crédits et une allocation optimale des moyens. La douane fera donc progresser son dispositif de maîtrise des coûts, avec notamment la mise en place d'une comptabilité analytique, laquelle constituera un outil efficace de contrôle de gestion, tant au niveau central que local* ».

3. Des résultats variables selon les trafics et les fraudes

Le dispositif de mesure de la performance associé à l'objectif de lutte contre la fraude, tel qu'il figure dans la loi de finances, évolue plutôt favorablement ces dernières années, comme le montrent notamment les résultats de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

OBJECTIF : LUTTER CONTRE LA GRANDE FRAUDE DOUANIÈRE, LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET PROTÉGER LES ENTREPRISES ET LES CONSOMMATEURS EUROPÉENS

Libellé des indicateurs	Unité	Résultat 2012	Résultat 2013	Résultat 2014
Montant des saisies de stupéfiants	millions €	256	536	657,5
Quantités de tabac et de cigarettes saisies en contrebande	tonnes	371	430	422,7
Nombre d'articles de contrefaçons saisis	millions d'articles	4,6	7,6	8,8
Nombre de contentieux protection du consommateur	nombre	6 122	7 113	7 213
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	nombre	8 559	9 522	10 175

Source : DGDDI.

La Cour souligne la prégnance de la culture de la saisie à la douane et en regrette les insuffisances.

Il est exact que la douane construit sa communication notamment externe autour de ses grands succès de saisies de marchandises interdites, à la destruction desquelles son ministre de tutelle est souvent convié devant les caméras.

Ainsi, l'objectif de lutte contre la fraude de son programme annuel de performance est-il mesuré par trois indicateurs relatifs aux saisies sur un total de cinq indicateurs.

La Cour relativise cette importance en observant que le montant des saisies est aléatoire et qu'une seule opération exceptionnelle peut artificiellement gonfler les résultats d'une année donnée et fausser l'appréhension réelle de la performance de fond. Les rapporteurs estiment que cette observation est fondée mais qu'elle n'interdit pas une lecture de moyen terme des chiffres des saisies sur plusieurs années permettant la mise en évidence de tendance de fond, au-delà des artefacts créés par quelques opérations exceptionnelles.

Plus significativement, la Cour estime qu'une saisie seule ne suffit pas à éradiquer le trafic si les réseaux ne sont pas démantelés et met en garde contre les saisies prématurées sans transmission à la justice des informations permettant l'ouverture d'une procédure éradiquant toute la filière.

Ce à quoi le syndicat UNSA douanes répond, dans sa contribution écrite envoyée au CEC postérieurement à son audition, en rappelant les fondamentaux de l'action douanière : *« nous ne travaillons à titre administratif quasiment qu'en flagrant délit, le délit douanier étant matérialisé par la détention de la marchandise de fraude. Dès lors, effectivement, le douanier a pour habitude de lier saisie de la marchandise et constatation. Cependant, la saisie lorsqu'elle est importante ou entraîne un placement en retenue douanière de l'infracteur, donne lieu à une dénonciation à Parquet et très souvent à une enquête judiciaire en flagrance, très souvent menée par le Service national de la douane judiciaire (SNDJ). »*

Enfin, et comme pour toutes les activités illicites, il est impossible d'interpréter les chiffres des saisies de manière relative, c'est-à-dire de les mesurer au volume du trafic sur le territoire national et donc de mesurer la contribution exacte de la douane à l'affaiblissement des systèmes criminels.

Sur un plan plus technique, la Cour critique le mode de comptabilisation par la douane de ses saisies de stupéfiants qui intègrent les saisies opérées par des services à l'étranger sur la base des informations qu'elle leur a fournies (une lettre officielle de reconnaissance de cette contribution est nécessaire pour cette prise en compte), alors que l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) ne compte que les saisies réalisées sur le territoire national.

Interrogée sur ce point par les rapporteurs, la douane a fait la réponse suivante : *« En matière de restitution des résultats des saisies de produits stupéfiants, la Cour relève que le bilan publié par la douane n'est pas cohérent avec les données de l'OCRTIS.*

Or, la base OSIRIS gérée par l'office ne reprend que les saisies effectuées sur le territoire national ; en cela, elle est en phase avec la mission de l'OCRTIS qui est de diligenter des enquêtes sur le territoire national et de démanteler des réseaux de trafiquants basés ou ayant des intérêts en France, conformément au principe de territorialité de la loi pénale.

L'action de la douane, police des marchandises, est d'une autre nature puisqu'elle vise à protéger le territoire national et communautaire contre l'importation de marchandises prohibées.

Les affaires réalisées à l'étranger (ARE) ne sont pas comptabilisées par l'OCRTIS au motif qu'elles ne donnent pas lieu à l'ouverture d'une information judiciaire sur le territoire national. Or, dès lors qu'une saisie de produits stupéfiants est réalisée à l'étranger (essentiellement en Europe), la marchandise est retirée du marché et détruit ; une enquête judiciaire visant à démanteler l'organisation de fraude est ensuite engagée par la juridiction compétente.

Dans le nouveau dispositif de validation des ARE applicable dès cette année, la destination finale de la marchandise est un élément essentiel de recevabilité du dossier qui a semblé plus pertinent que le pays d'engagement des poursuites judiciaires.

En outre, ce mode opératoire permet incidemment un rapport particulièrement favorable entre les résultats obtenus et les moyens engagés, dans la mesure où les opérations dispendieuses (procédure de saisie, stockage, destruction...) sont réalisées par l'État dans lequel la marchandise est saisie. L'efficacité budgétaire des opérations menant à des ARE est donc nettement supérieure à celle aboutissant à des saisies sur le territoire national.

La douane est tout à fait favorable à engager une réflexion afin de mettre en cohérence son bilan et celui de l'OCRTIS et souhaite même en prendre

l'initiative. Mais le seul objectif de cohérence des bilans ne doit pas conduire à dévaloriser les ARE dont l'efficacité LCF ne peut être contestée.

La douane a donc étendu son action au-delà des frontières nationales, non pour améliorer la présentation de ses résultats, mais bien pour renforcer son efficacité, réduire les risques opérationnels de perte d'objectif ou de dilution des trafics et, enfin, protéger au mieux ses sources.

Enfin, depuis 2014, l'administration des douanes adresse à l'OCTRIS ses résultats en matière de stupéfiants en distinguant les saisies réalisées sur le territoire national de celles opérées à l'étranger. »

Les rapporteurs souscrivent à cette analyse mais ils observent que ce mode de comptabilisation des saisies conduit inéluctablement à des doubles comptes au niveau européen car les services partenaires de la douane française ne retraitent pas dans leurs statistiques d'activité les saisies opérées sur information française.

Les contrefaçons donnent aussi essentiellement lieu à des observations techniques portant sur la comptabilisation des objets saisis. La Cour regrette ainsi la rusticité de l'indicateur en nombre d'objets qui agrège toutes sortes de choses différentes. Interrogée par les rapporteurs sur ce point, la douane a répondu que cet indicateur était normalisé au niveau européen y compris à un niveau de détail important (mode de comptabilisation des plaquettes de médicaments contrefaits), qui permettait des comparaisons fondées.

En revanche, la suppression de l'indicateur portant sur les contrefaçons en valeur semble pertinente aux yeux des rapporteurs, du fait de la difficulté à valoriser les articles saisis dont une proportion importante n'existe pas sur le marché de l'authentique.

La Cour n'a pas remis en cause la méthode de valorisation (en millions d'euros) des saisies de stupéfiants utilisée par l'indicateur de la loi de finances alors que la douane communique habituellement sur les saisies en volume.

Enfin, la Cour n'a pas non plus contesté la pertinence de l'indicateur en poids de tabac de contrebande saisi dont l'homogénéité repose sur l'identité d'utilisation par les circuits licites et illicites.

Les rapporteurs relèvent aussi que la Cour n'a pas commenté les deux indicateurs associés à l'objectif de lutte contre la fraude douanière et portant d'une part sur le nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude, d'autre part sur le nombre de contentieux de protection du consommateur.

Le premier indicateur totalise le nombre de dossiers contentieux significatifs réalisés dans les secteurs des stupéfiants (saisies de plus de 500 euros), des tabacs (saisies de plus de 2 000 euros ou 8 kg), des contrefaçons (saisies de plus de 100 articles), des manquements à l'obligation déclarative de sommes, titres ou valeurs lors du franchissement de frontières intra ou extracommunautaires (montant

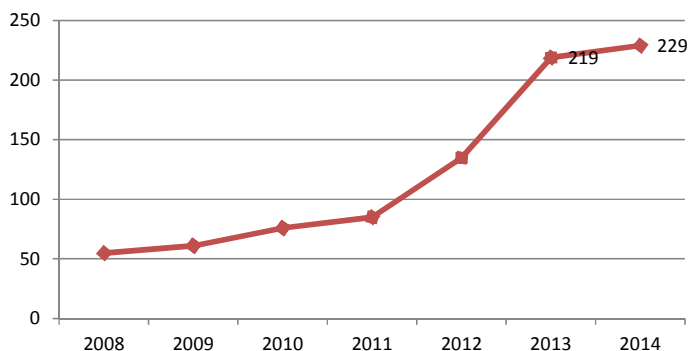
des sommes en jeu supérieur à 37 000 euros), des armes de guerre ou de défense (saisies de plus de deux armes) et des articles saisis dans le cadre de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (saisies de plus de 50 articles).

Le second comptabilise les infractions aux normes techniques, sanitaires, de santé et phytosanitaires. Il reprend également les fiches de dessaisissement établies par les services lors du contrôle des denrées alimentaires présentes dans les bagages des voyageurs et lors du contrôle du fret express et postal.

Enfin, l'indicateur mesurant l'efficacité du ciblage des contrôles de la douane, défini comme le ratio entre, d'une part, le nombre de dossiers contentieux ayant donné lieu à pénalités réalisés sur des déclarations en douane mises sous contrôle et, d'autre part, le nombre total de déclarations en douane mises sous contrôle, affiche aussi une évolution intéressante puisque la performance a quadruplé entre 2009 et 2014, même si elle semble atteindre un plafond depuis 2013.

ÉVOLUTION DE L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES DOUANIERS

(Nombre de contentieux pour 10 000 déclarations mises sous contrôle)



Source : DGDDI.

S'agissant de la lutte contre la fraude fiscale, la Cour a fait part de son scepticisme sur le volontarisme de la douane à combattre la fraude à la TVA, ce que cette dernière a contesté en réponse à une question des rapporteurs dans les termes suivants : « *La douane a bien pris en compte la nécessité d'orienter son action dans les domaines à forts enjeux pour les finances publiques. Depuis 2014, la note de cadrage unique (NCU) oriente prioritairement les services douaniers sur les contrôles portant sur des enjeux fiscaux et financiers, notamment en matière de minoration de valeur en douane, de manquement à l'obligation déclarative, de fiscalité énergétique, de contributions indirectes et de TVA (notamment en régime 42). Ces priorités sont reprises, au plan local, dans les documents d'orientation régionale (DOR). Cette prise en compte de l'importance de la fraude fiscale se traduit dans les chiffres : le nombre de contentieux*

purement fiscaux ne cesse de progresser (16 406 en 2012, 18 804 en 2013 et 19 627 en 2014). »

L'indicateur de la loi de finances associé à la lutte contre la fraude fiscale est le montant des droits et taxes redressés.

La Cour qualifie la progression de cet indicateur de « *plus lente et régulière que les autres statistiques douanières, davantage tributaires des aléas de l'activité des douanes* ».

REDRESSEMENTS SIGNIFIÉS PAR LA DGDDI

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014
Montant redressé (réalisé)	265	294	322,7	357
Progression		+ 11 %	+ 9,8 %	+ 10,6 %
<i>Dont droits de douane et assimilés</i>	30	33	29	NC
<i>Dont TVA à l'import (hors produits pétroliers)</i>	137	148	155	NC

Source : PLR 2013, RAP programme 302.

La Cour estime que les redressements issus de la lutte contre la fraude et les trafics portent pour l'essentiel sur les droits de douane et la TVA à l'importation, qui représentent un peu plus de la moitié des redressements, le solde se rattachant aux autres missions fiscales de la douane qui ne rentrent pas dans le champ de la présente évaluation.

Interrogée par les rapporteurs, de manière un peu provocatrice, sur la faiblesse du ratio entre les recettes perçues et les redressements opérés (357 millions de redressements sur un montant total de 69 milliards de recettes recouvrées, soit un ratio de 0,5 %), la douane a contesté cette approche en relevant que la sécurisation des recettes perçues était un objectif en soi qui était activement recherché grâce à une politique de prévention et d'accompagnement des entreprises : audits, agréments, autorisations spécifiques.

La douane relève aussi la spécificité des prélèvements dont elle a la charge, constitués notamment de la fiscalité énergétique et décrit ses efforts particuliers dans ce domaine dans les termes suivants : « *L'action conduite en matière de fiscalité énergétique est particulièrement éclairante à cet égard. Dans ce secteur à très forts enjeux fiscaux, la douane est confrontée à un petit nombre d'opérateurs qui, pour la plupart d'entre eux, ont été préalablement certifiés opérateurs économiques agréés. La démarche de sécurisation des perceptions sur les importations de carburant a ainsi permis de percevoir de très gros montants en recettes, tandis que le volet contrôle se réduit à des vérifications de régularité ne donnant pas lieu à des redressements du même ordre de grandeur. La sécurisation des perceptions est permise par la connaissance des opérateurs que la douane accompagne dans des démarches de certification. Les contribuables sont identifiés et s'inscrivent dans une démarche de coopération.* »

La douane relève aussi qu'il convient d'ajouter au montant des redressements qu'elle a elle-même notifiés, ceux qui l'ont été par la DGFIP sur la base des informations qu'elle lui a transmises et qui s'élèvent à 123 millions d'euros en 2014, montant confirmé par la DGFIP aux rapporteurs.

La Cour affirme enfin qu'il conviendrait de compléter cet indicateur par le montant des droits effectivement recouverts afin d'évaluer la réelle portée budgétaire de cette action. Le syndicat UNSA douanes a contesté cette suggestion en alertant sur le risque de voir l'action de la douane se polariser sur les seuls fraudeurs jugés solvables, laissant en quelque sorte les autres dans l'impunité. Les rapporteurs ne souscrivent pas à cette crainte, d'autant que ce nouvel indicateur s'ajouterait à l'actuel et ne s'y substituerait pas et que, par ailleurs, un fraudeur insolvable peut faire l'objet d'une procédure judiciaire et pénale. **Les rapporteurs considèrent donc que l'indicateur de performance peut être utilement complété.**

La douane a d'autant moins de raison de craindre la publication de ces chiffres, qu'ils sont en progrès significatifs puisque les taux de recouvrement des créances contentieuses sont passés de 44 % en 2011 à 56 % en 2012, 61 % en 2013 et 68 % en 2014.

C. L'ADAPTATION DU RÉSEAU TERRITORIAL EST INÉVITABLE

À l'échelon de base, les agents de la surveillance sont répartis entre 214 brigades terrestres et 45 brigades aéronavales. Les agents des opérations commerciales gèrent 179 bureaux de douane, 76 services de contributions indirectes et 41 recettes.

Le nombre des implantations douanières a diminué de 18 % entre 2010 et 2014 ; huit implantations ont été supprimées en 2014, portant leur nombre à 925 implantations en tout. La diminution du nombre de sites traduit les opérations de restructuration de services et la rationalisation des implantations immobilières pour se conformer à la politique immobilière de l'État.

Le projet annuel de performances pour 2015 indique que les surfaces SUN occupées par les services ont diminué de 3 % entre 2013 et 2014 alors que les surfaces SUN domaniales diminuaient de 1,7 % durant la même période. La direction des douanes privilégie autant que possible les implantations dans des locaux domaniaux.

La Cour des comptes constate que la centralisation géographique progressive et la dématérialisation du dédouanement permettent une concentration des opérations sur les principaux points d'entrée et de sortie du territoire, ce qui rend possible la reconfiguration des unités des opérations commerciales se consacrant au dédouanement comme celle des unités de surveillance.

Cette évolution du dispositif est inscrite dans le plan stratégique Douane 2018, mais de manière trop progressive selon la Cour, qui considère qu'il convient de relancer le processus de réorganisation.

De même, au niveau de base, le plan stratégique prévoit de resserrer le réseau comptable, pour parvenir à une recette par direction interrégionale, ce qui entraîne une réorganisation importante des implantations. Cette mesure s'accompagne de la généralisation du télépaiement pour les opérateurs.

1. Poursuivre la réorganisation du réseau en maintenant la couverture de surveillance du territoire

La Cour des comptes note que la douane est toujours implantée dans tous les départements, sauf deux. Aussi, considère-t-elle que plusieurs bureaux sont inutiles, que 90 brigades, sur un total de 214, manquent d'efficacité du fait de leur faible effectif (une vingtaine d'agents) et de leur positionnement géographique écarté des points ou voies touchés par les trafics et fraudes.

Elle considère également que les moyens d'action des brigades isolées à effectif réduit ne répondent plus aux attentes dans un contexte d'évolution des méthodes et ne peuvent mobiliser les moyens techniques de recherche et de fouille qui permettent d'optimiser l'action.

Le projet stratégique de la douane prévoit une mesure intitulée « regrouper certaines brigades pour augmenter leurs capacités opérationnelles » : l'administration considère en effet que les regroupements sont aujourd'hui indispensables pour mettre en œuvre les nouveaux schémas tactiques d'intervention en préservant la sécurité des agents. L'objectif est de concentrer les unités douanières sur les grands axes de passage et de flux du commerce international.

La DGDDI conduit depuis 2013 une réflexion sur le bon positionnement des unités de terrain pour obtenir la meilleure efficacité. Cependant les schémas de réorganisation n'utilisent guère d'éléments prospectifs sur l'évolution des courants de fraudes et de trafics ; de plus ils semblent hésiter entre différentes logiques de « couverture géographique » ; enfin, ils montrent une attention très grande à effectuer une réorganisation pragmatique, refusant des « modèles standards ». Aussi l'appréhension d'une dynamique par l'évaluateur extérieur est-elle difficile.

La réorganisation, il faut le reconnaître, se heurte à d'importantes oppositions tant internes à l'administration qu'extérieures, avec la réticence des élus locaux et des collectivités à accepter la fermeture des brigades. Toutefois, après deux années de préparation, un projet de carte des modifications territoriales a été validé au niveau ministériel et va être soumis à la concertation locale associant élus, préfets, agents et représentants du personnel.

Les rapporteurs prennent acte de la nécessité d'adapter le réseau de surveillance territoriale aux nouvelles méthodes de recherche et de contrôle.

Ils estiment nécessaire que l'attention soit portée au maintien d'une « couverture » de surveillance du territoire, sous une forme renouvelée, assurée par des brigades au format adapté à ces nouvelles méthodes. Même si l'objectif d'un contrôle de tous les transits relève de l'utopie, aucune partie du territoire ne doit être laissée à l'écart de la surveillance terrestre.

Il convient de souligner que la nouvelle organisation de la surveillance routière, fondée sur des centres opérationnels douaniers terrestres (CODT) au rayon d'action élargi, qui entre en vigueur de manière très progressive avec le centre opérationnel expérimental de Bordeaux, apportera une expérience très importante pour envisager les évolutions futures de la surveillance terrestre.

2. Un dispositif aéro-maritime très consommateur de moyens

Ce dispositif mobilise 850 emplois et la majeure partie des crédits d'investissement alors que ses résultats sont plus que modestes, selon les termes de la Cour, et que le parc naval est très dégradé. La Cour reconnaît toutefois que, en dehors de la lutte contre la fraude, la douane assume des missions relevant de l'action de l'État en mer comme la police des pêches, la lutte contre l'immigration clandestine ou les pollutions, mais elle appelle de ses vœux une clarification de cet état de fait et prône, dans cette attente, un moratoire sur le renouvellement des moyens aériens et navals.

La direction générale des douanes et droits indirects souligne que l'activité de la douane en mer est polyvalente de même que ses moyens, et que les coûts d'heures du dispositif aéromaritime sont faibles alors que les missions sont multiples, en cohérence avec le schéma global de la fonction garde-côtes sous l'égide du Secrétariat général de la mer ⁽¹⁾.

Elle indique que la performance douanière en matière de lutte contre la fraude en mer doit néanmoins être renforcée, en adaptant l'organisation et l'interopérabilité des moyens de la douane avec les autres acteurs de l'action de l'État en mer.

La douane poursuit plusieurs programmes de modernisation de ses moyens, avec l'acquisition de vedettes de surveillance rapprochée, de vedettes et patrouilleurs garde-côtes aptes à exercer les missions de surveillance dans l'ensemble de la zone économique exclusive (200 milles nautiques), d'avions équipés de systèmes multi-missions de surveillance maritime et de détection des pollutions et d'un nouveau patrouilleur méditerranéen en capacité d'exercer les missions de surveillance des frontières extérieures sur une zone large. De même,

(1) La DGDDI fournit les exemples suivants concernant son action en mer en 2014 : 257 personnes ont été secourues (245 en 2013) ; 84 % du total des pollutions constatées l'ont été par la douane (60 pollutions constatées en 2014 ; 99 en 2013) ; 6,6 millions d'euros de droits et taxes ont été redressés par les services garde-côtes ; ces mêmes services ont participé à la saisie de produits stupéfiants pour une valeur de 2,6 millions d'euros.

la douane améliore l'intégration des données qu'elle collecte dans le système de la Marine nationale et dans les préfectures maritimes.

À titre de comparaison, il peut être souligné qu'aux Pays-Bas, la douane ne dispose pas de navires en propre, mais peut utiliser les embarcations d'autres services en cas de besoin. Cette solution radicale ne convient pas à notre pays dont la façade maritime est très grande et témoin d'un grand nombre de trafics, y compris de trafics humains.

En revanche, **l'adaptation des moyens matériels aéromaritimes doit être repensée, en coordination avec les autres administrations de l'État.**

D. ACCÉLÉRER LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL DANS LE RESPECT DU DIALOGUE SOCIAL

Les méthodes de la douane connaissent depuis plusieurs années des évolutions importantes, notamment avec la montée en puissance du ciblage. Ces évolutions comportent des conséquences sur la répartition des agents entre les deux branches de la douane, comme on l'a vu, mais aussi sur l'organisation territoriale, sur le niveau choisi pour le pilotage des actions, et également sur les fonctions et les métiers.

1. La montée en puissance du ciblage nécessite des moyens humains et matériels adaptés

Le ciblage, c'est-à-dire la création de profils automatisés de risque sur la base des déclarations en douane, est effectué aux différents niveaux de compétence, de l'échelon national à l'échelon local. Cette méthode de contrôle est apparue aux Pays-Bas, qui ont considéré que la performance des opérations de contrôle ne pouvait désormais reposer que sur un traitement adapté des données de masse. La plupart des douanes européennes ont ensuite adopté cette méthode.

Dans ce pays, son usage s'est appuyé sur les centres de contrôle (*customs centers*) chargés à la fois de réaliser des analyses de risque (système du *scoring*), de créer des profils de marchandises ou d'opérateurs à risque et de programmer les contrôles pour les services de terrain. Ces derniers n'ont donc plus d'initiative sur les contrôles qu'ils réalisent. Les centres de contrôle effectuent en temps réel une évaluation de la pertinence des profils de risque et les modifient au regard des résultats obtenus. Ces centres fonctionnent également comme services « support » pour les unités de terrain. Chaque centre intègre un PC opérationnel qui assiste en temps réel les équipes de contrôle sur le plan réglementaire mais également opérationnel (ils peuvent les assister en cas d'incident).

La douane française élabore un outil qui s'apparente à ces centres avec le centre opérationnel douanier terrestre en développement à Bordeaux et le projet de SARC évoqué plus loin, avec cependant une différence, car les douanes

néerlandaises ont fait le choix d'un ciblage quasi complètement programmé et informatisé des contrôles, ce qui n'est pas le cas en France.

a. La création du Service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) prévue en 2016

Le SARC, qui devrait être localisé en Île-de-France, sera en charge de la production de l'intégralité des analyses de risque et des études portant sur l'avant-dédouanement, le dédouanement et la fiscalité.

Il s'agira d'un service à vocation directement opérationnelle, qui procédera à l'intégration des profils de ciblage dans l'outil *Risk management system* (RMS) et effectuera le pilotage des contrôles *ex post* grâce à l'orientation des dossiers vers les services intéressés par le type de risque préalablement identifié.

Le SARC sera composé de cinq cellules de travail spécialisées : sûreté-sécurité, protection des intérêts financiers, protection du consommateur, *datamining* et fiscalité.

La mise en place de cette mesure est accompagnée d'échanges avec les services qui entreront dans la définition du champ d'intervention du futur SARC ainsi que sur son articulation avec les autres services douaniers et correspondants extérieurs : services centraux, grandes plateformes aéroportuaires, notamment. Au niveau régional, la déclinaison du service se fera en cellules de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC).

b. Le projet API-PNR France

Cet important projet a pour objectif l'exploitation des données API (*Advanced passenger information*) et PNR (*Passenger name record*) afin de prévenir, détecter et poursuivre plus efficacement les actes de terrorisme et les formes graves de criminalité.

Il est conduit par une mission interministérielle (Finances, Intérieur, Défense et Transports) créée à l'initiative du Premier ministre en juillet 2011. La DGDDI participe à ses travaux et met à disposition les moyens techniques, financiers et humains nécessaires à la bonne conduite du projet.

L'Unité d'information passagers (UIP), service à compétence nationale placé auprès de la direction générale des douanes, sera chargée de la mise en œuvre, de la collecte, du traitement et de la diffusion des données provenant des compagnies aériennes. Les fonctionnalités développées comporteront différents types de ciblage : ciblage de précision, ciblage personnalisé, ciblage de masse, criblage enfin, qui permettra à terme à la douane d'effectuer un rapprochement des données collectées par le système avec des données extraites du SILCF (fichier des antécédents douaniers et de mise en attention).

Seront également effectuées des recherches multicritères, qui permettront l'obtention d'informations sur des vols effectués par des personnes ou des objets à partir de critères combinés, ainsi que leur visualisation, qui permettra, dans un cadre strictement défini, à un utilisateur de terrain de consulter les données sans pouvoir ni les enregistrer ni les traiter. La visualisation viendra compléter utilement la fonction ciblage de précision.

La France a adopté un cadre juridique temporaire pour le PNR France avec la loi de programmation militaire 2014-2019. Son article 17 (article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure) prévoit la création d'une UIP, l'obligation pour les compagnies aériennes de transmettre leurs données API et PNR et la collecte et l'utilisation de ces données à des fins de lutte et de prévention contre le terrorisme, les crimes graves et les atteintes aux intérêts supérieurs de la Nation ⁽¹⁾.

Son application aura lieu du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2017, date pour laquelle le cadre juridique définitif devra être adopté.

Au niveau communautaire, les discussions relatives au projet de directive PNR, présenté en février 2011 par le Conseil et la Commission, se poursuivent afin de parvenir à un texte définitif à la fin de l'année 2015.

L'unité d'information « passagers » serait administrativement ouverte en septembre 2015 avec plus d'une vingtaine d'agents, dont une dizaine de douaniers, dans les locaux de Roissy pour une montée en charge progressive jusqu'à son ouverture opérationnelle en janvier 2016. À terme, il est prévu d'affecter plus d'une vingtaine de douaniers au sein de l'Unité d'information passagers.

2. Quelle évolution en ce qui concerne le pilotage et l'organisation de la surveillance et des contrôles ?

L'importance croissante du ciblage, comme le développement de nouveaux dispositifs d'organisation et techniques, conduit à une modification du pilotage. Il conviendra cependant de trouver un équilibre efficace entre un pilotage et une orientation des contrôles définis au niveau national et la part d'initiative à confier aux autorités proches du terrain.

a. L'expérimentation de nouvelles organisations de surveillance et de contrôle

Une expérimentation de surveillance routière a été lancée en 2014 à Bordeaux, couvrant trois départements à partir d'un centre opérationnel douanier terrestre (CODT) : son objectif premier est de progresser dans le pilotage « zonal »

(1) Cet article a été décliné en deux décrets, le premier relatif à la collecte et au traitement des données, adopté en Conseil d'État et publié au Journal officiel le 26 septembre 2014. Ce texte va donner de nouveaux moyens d'action aux services compétents (listés dans le décret) qui pourront utiliser la plateforme métier UIP comme un prestataire de service. Le second est un décret simple visant à la création de la future UIP (localisation, gouvernance, organisation) publié au Journal officiel le 22 décembre dernier.

des unités de surveillance terrestres en testant un certain nombre de dispositifs organisationnels et techniques.

Le centre opérationnel expérimental, qui comporte 18 agents et un responsable de catégorie A à sa tête, pilote les unités présentes sur le terrain, y compris la police ou les SDIS, pour assurer des contrôles dynamiques performants. Le CODT prend le commandement opérationnel dans les cas imposés par l'urgence tels que les plans d'alerte, la gestion et l'interception des « hits Lapi »⁽¹⁾ ou encore les opérations interrégionales d'ampleur.

La coopération se base sur un partage de l'information en temps réel grâce au déploiement de nouveaux matériels de radio et de géolocalisation.

Le bilan de cette expérimentation est apprécié positivement par la direction nationale, considérant qu'elle permet de créer un réseau fiable et pérenne. Elle rompt le sentiment d'isolement des équipes déployées sur le terrain et leur donne une visibilité dans l'action.

Selon la direction, la sécurité des agents sur le terrain se trouve renforcée par le CODT, les agents bénéficiant d'un suivi permanent et d'une assistance en temps réel des moyens engagés grâce aux outils de géolocalisation et de cartographie.

D'autres CODT devraient être déployés à Lille, Metz, Lyon, Marseille et Paris avant fin 2016, et seront un apport à la lutte antiterroriste.

b. Vers un pilotage centralisé accru ?

Le projet stratégique pour la douane (PSD) a visé dans un premier temps à transférer du niveau régional vers la direction interrégionale la fonction de pilotage et d'orientation des contrôles, avec la création de cellules interrégionales de programmation des contrôles (CIPC). Ce mouvement d'inter-régionalisation s'est heurté à la forte opposition des organisations syndicales et des agents.

À la place, a été posé le principe d'un interlocuteur unique régional en lien avec le futur SARC : les cellules de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC) vont devenir des « cellules régionales de programmation des contrôles » (CRPC). Elles ne réaliseront plus d'analyse de risque, contrairement aux anciennes cellules, mais il leur incombera de recenser les besoins des services régionaux en la matière et de les transmettre au SARC. Les cellules régionales devront veiller à la bonne prise en compte à l'échelon local des contrôles programmés au niveau national, ainsi qu'à l'efficacité des ciblage et au suivi des résultats.

L'équilibre est donc à construire entre une capacité accrue des inter-régions à piloter et coordonner l'action des services, et le maintien d'un pilotage

(1) Lecture automatique des plaques d'immatriculation.

régional, veillant à mener des contrôles répondant aux enjeux territoriaux et en assurant une chaîne des contrôles optimale.

Les rapporteurs considèrent que le ciblage passe par un pilotage national important, dont l'équilibre pourrait consister en une définition des orientations du contrôle faite en grande majorité en fonction de l'analyse des données au plan national, avec une marge d'initiative locale. La « spontanéité » des contrôles n'est en effet pas optimale pour donner la plus grande efficacité à la lutte contre les fraudes et les trafics.

c. Améliorer la chaîne des contrôles

Le rapport de la Cour des comptes aborde la question également importante au plan logistique de la chaîne des contrôles, soulignant qu'elle doit être améliorée. Cette chaîne comporte le renseignement (notamment celui opéré par la direction du renseignement douanier de la DNRED), l'analyse de risque portant sur les renseignements collectés et sur les flux de marchandises dédouanées, et enfin le ciblage.

L'organisation de la chaîne des contrôles est morcelée et ne donne pas entière satisfaction, car, comme on l'a vu, les différents niveaux de compétence de la douane procèdent à leur ciblage et il peut y avoir redondance des contrôles pour un seul opérateur.

Les rapporteurs prennent acte des remarques de la Cour ayant pour objet la recherche d'un équilibre plus satisfaisant entre les différentes phases du processus – dédouanement, contrôles avant dédouanement et contrôles *ex post*. Il est important que le rôle et la valeur ajoutée des cellules régionales de pilotage des contrôles (CRPC) soient précis et clairs, afin d'éviter les hésitations constatées à propos du rôle et de l'apport des CROC.

3. Accompagner l'évolution des fonctions et des métiers en donnant la priorité aux recrutements et à la formation

La Cour recommande une plus forte spécialisation des fonctions et des métiers, considérant que les différents types de trafics détiennent chacun leur particularité et leurs règles de droit applicables. Cette observation conduit à préconiser un recrutement davantage fondé sur les profils nécessaires à l'accomplissement des missions en lien avec la transformation des échanges et des trafics.

La DNRED et le SNDJ ont déjà commencé à recruter, sur des postes à profil, des agents spécialisés. La Cour pose la question de l'extension de ce recrutement à profil pour les services chargés des opérations commerciales ou de la surveillance.

Pourtant, l'évidence d'un changement de nature des trafics et des fraudes ne s'impose pas. Les produits qui font l'objet des trafics et des fraudes – stupéfiants,

armes, tabac, contrefaçons – sont plutôt stables. Les changements intervenus tiennent davantage aux méthodes de fraude, liées à l'évolution de l'organisation des réseaux de criminalité opérant dans différents domaines à la fois et dont les origines et les voies géographiques bougent.

Au premier abord, les effectifs douaniers ne semblent pas assez nombreux pour pouvoir créer des spécialisations au sein des deux branches d'activité de la douane. Le risque serait de manquer d'agents spécialisés dans tel ou tel domaine en certains points du territoire, ou de ne pas pouvoir mettre en œuvre une mobilité et une polyvalence suffisantes lors de changement de priorité. En outre, la spécialisation est déjà une réalité en matière économique et financière.

Par contre, le recrutement d'informaticiens et d'analystes de données, comme de techniciens pour le matériel logistique sophistiqué s'impose de toute évidence.

Les recommandations de la Cour portant sur le régime de travail dans les aéroports et en particulier à Roissy soulèvent certainement des questions d'aménagement importantes. Néanmoins elles paraissent davantage relever du dialogue social. En effet, les syndicats entendus par les rapporteurs font valoir que, si *a priori* la présence d'agents entre minuit et cinq heures du matin semble inutile alors qu'il n'y a pas de vol commercial la nuit, beaucoup d'autres considérations entrent en ligne de compte : vols résiduels ou retardés, maintien d'une sécurité des locaux et des armes de service, préparation de l'activité liée aux vols du matin.

4. Un dialogue social à reconstruire avec une réciprocité des efforts

Selon la Cour, la douane se heurte à un blocage des organisations syndicales dans ses efforts de réforme du réseau territorial : *« le dialogue social est en panne à la DGDDI depuis deux ans et les projets de réformes se heurtent à une forme de boycott depuis 2012 : la participation des organisations syndicales aux groupes de travail est sporadique. Il en résulte un enlisement : aucune structure n'a été fermée depuis 2012. »*.

Le lancement de la démarche de projet stratégique, en décembre 2012, par les ministères concernés, a suscité de vives réactions de la part des syndicats douaniers, qui ont posé des préalables à la concertation : un moratoire sur les suppressions d'emplois et l'inscription de la douane dans les administrations budgétairement prioritaires, un moratoire sur les réorganisations de services, ainsi que l'arrêt de la baisse des crédits.

Le contexte de diminution continue des emplois au sein de la DGDDI pendant dix ans et de réorganisation permanente des services depuis 1993 explique la position ferme des organisations syndicales, qui ont fait part aux rapporteurs de leur méfiance et leur incompréhension face à une nouvelle

démarche de réforme. Le climat social s'est donc fortement dégradé, aboutissant à une forte mobilisation lors du préavis de grève lancé en mars 2014, à l'initiative de l'intersyndicale douanière : plus de 45,74 % de grévistes au plan national, et une mobilisation inhabituelle des cadres supérieurs douaniers.

L'administration a fait évoluer son projet à la suite de ce mouvement social, en adoptant un schéma d'emploi un peu plus favorable : la diminution porte sur 250 postes au lieu des 360 prévus ⁽¹⁾. Par ailleurs, deux mesures du projet stratégique pour la douane étaient retirées. Doit être souligné aussi l'aboutissement positif des négociations relatives à l'accompagnement social et financier des personnels dans le cadre de la réorganisation.

La mobilisation des partenaires sociaux demeure cependant forte sur la baisse des moyens et des effectifs ainsi que sur les questions soulevées par le rapport de la Cour des comptes.

Les rapporteurs soulignent la nécessité de rétablir un dialogue social régulier et constructif, prenant acte de la reprise de la concertation au cours des dernières semaines. De nombreux facteurs ont rendu et rendent l'accomplissement des missions difficile : la croissance des flux d'échanges et la démotivation qui peut être ressentie face à la limitation des moyens, le retard des moyens informatiques et des moyens logistiques, le sentiment d'une perte d'autonomie à mesure que l'analyse de risque est produite par la direction régionale et limite la décision quant aux dossiers contrôlés, notamment. **La priorité doit être donnée à la mise à niveau des moyens techniques et logistiques. Enfin, il est important d'accompagner la réorganisation des brigades de mesures sociales permettant le déménagement des agents et de leur famille vers le lieu des brigades renforcées dans de bonnes conditions.**

5. La remise à niveau de la logistique et des équipements : une priorité de premier rang

Pour le contrôle du flux de marchandises dans les ports ou par le vecteur terrestre, la comparaison des équipements de scannérisation des marchandises est très défavorable à la France, notamment par rapport aux matériels mis à la disposition de la douane néerlandaise dans le but de rendre les contrôles à la fois rapides et systématiques.

Ainsi le port de Rotterdam est équipé dans les deux zones de contrôle douanier de quatre scanners fixes, d'un *trainscan* qui peut scanner l'intégralité d'un train circulant à 60 kilomètres/heure, d'un *backscatter* et de scanners mobiles. Le nouveau terminal « Maasvlakte II » sera équipé d'un scanner de dernière génération entièrement automatisé qui permettra d'inspecter jusqu'à 150 conteneurs par heure (contre 20 en moyenne pour les scanners classiques).

(1) Ces chiffres ne prennent pas en compte la question de la localisation à Metz, en 2014, de 127 emplois supplémentaires pour le recouvrement, le contentieux et le contrôle de la taxe poids lourds.

Ce port a également été équipé d'un scanner corporel millimétrique, de 42 portiques de radiodétection qui permettent de contrôler pratiquement 100 % des conteneurs (les dernières données disponibles font état de 6 871 532 contrôles et de 86 258 *hits*). Enfin, la douane néerlandaise dispose d'un véhicule de radiodétection et de moyens de contrôle portatifs de radiodétection.

Même si la douane française a de bons résultats eu égard à ses moyens, et confère un rôle plus important à l'exploitation du renseignement notamment humain, il serait nécessaire de renforcer de manière décisive les moyens de scannérisation des ports du Havre et de Marseille, ainsi que de l'aéroport de Roissy.

La DGDDI n'a actuellement qu'un scanner fixe sur le port du Havre, le Cycoscan, qui présente des dysfonctionnements ; la douane implantée sur le port doit mobiliser pour les contrôles deux des quatre scanners mobiles dédiés à la surveillance terrestre.

Pour réaliser tous les contrôles terrestres, la douane française n'a été équipée que de quatre camions scanners mobiles spéciaux, ce qui est insuffisant d'autant plus que ces matériels connaissent des difficultés administratives de positionnement sur les sites de contrôle.

Une remise à niveau des équipements s'avère indispensable pour pallier la baisse des effectifs des dix dernières années et remédier au faible taux actuel de contrôle des conteneurs ou des colis dans les ports et aéroports.

Les moyens de surveillance terrestre doivent également être étoffés et modernisés en ce qui concerne les scanners et les moyens de radio. Ainsi que le déplorent les représentants des syndicats de la douane entendus par les rapporteurs, les moyens de radio utilisés par les agents de la surveillance terrestre sont insuffisants, ce qui porte atteinte à leur sécurité au cours des opérations.

6. L'amélioration des systèmes d'information : la condition de toute démarche de progrès

La Cour dresse un constat sévère sur la situation des systèmes d'information de la douane en soulignant l'insuffisante urbanisation et interconnexion du portefeuille applicatif qui compte environ 120 systèmes d'information différents, une certaine vulnérabilité à la sécurité des données, une planification insuffisamment rigoureuse du développement des projets et une trop faible priorisation budgétaire.

La lourdeur de l'utilisation des applications « métiers » est un handicap sérieux dans l'activité quotidienne des agents des douanes, comme l'a relevé de manière un peu désabusée le syndicat CFDT douane dans sa contribution écrite à la discussion relative au projet stratégique : « *La multiplication des applications douanières rend impossible toute utilisation efficace. Plus grave encore, eu égard aux annonces de volonté de reconquête du dédouanement, la réalité vient miner*

cette ambition : les télé-services sont vieillissants et les moyens disponibles pour leur modernisation inexistant ce qui risque bien de faire fuir les opérateurs. L'informatique douanière ne suit plus et l'organisation des projets informatiques engendre des gâchis monumentaux (absence de synergie entre les projets, remise en question permanente de ces derniers, recours à des prestataires hors de prix incompétents ou non pilotés,...).

Un agent vérificateur assurant une veille écran peut avoir à consulter plus de 20 applications différentes (DELTA C, DELTA D, RITA, ROSA, TRIGO, BANACO, SIL, ROC, SIV,...). Ceci génère des contraintes et un manque de lisibilité (ergonomie et structure des applications différentes, impossibilité de passer d'une application à l'autre...).

Les informations redondantes ne sont pas dupliquées sur les différentes applications, nécessitant ainsi des saisies multiples (avec les erreurs inévitables).

Le manque d'ergonomie des applications, qui n'ont pas toujours été conçues en tenant compte des avis utilisateurs, est un frein à leur utilisation efficace.

Très peu de didacticiels ou modes d'emplois sont disponibles sur ces applications. La plupart des modules ne sont que des inventaires détaillant les rubriques, sans préciser et expliciter leur utilisation.

Les données transmises entre applications inter-connectées sont incomplètes (Ex Delta C, Delta Archivage). Dans ces conditions, il est impossible pour les services de supervision ou d'enquête de posséder des informations fiables.

Les services n'ont aucune visibilité sur l'architecture générale des systèmes. Il est impossible d'avoir connaissance des bases impactées par chaque application et de déterminer les interactions entre celles-ci. Par exemple, il est impossible de connaître les informations récupérées automatiquement par DELTA C ou D, celles qui sont automatiquement vérifiées et de voir les bases qui ont été modifiées. En outre, les applications DELTA n'effectuent aucune recevabilité et de nombreux contrôles de cohérence ne sont pas effectués, obligeant les vérificateurs à se substituer à la machine. L'identification des anomalies et des incohérences se fait de manière empirique au fur et à mesure des constatations.

Le plan stratégique ne prend aucunement en compte cette problématique de cohérence et d'interconnexion des applications, d'amélioration des contrôles automatiques, permettant de soulager les services de contrôles qui pourraient ainsi se consacrer directement au trafic et à la marchandise. »

Le plan stratégique affichait pourtant de bonnes intentions dans les termes suivants : « L'informatique douanière continuera à être clairement au service de ses usagers, opérateurs et douaniers, en poursuivant un double objectif de

simplification et de dématérialisation, tant des documents que des procédures. Outre l'accompagnement des grands projets d'automatisation, les services informatiques s'efforceront de proposer toujours plus d'outils au service de l'efficacité des agents (datamining, mobilité, services collaboratifs, moteur de recherche intégré, gestion électronique de documents » et la mesure 26 consistait à « faire du système d'information (SI) un axe prioritaire dans la stratégie de la douane à horizon 2018 ».

Sur un plan budgétaire, selon les éléments fournis aux rapporteurs par la douane, le plan triennal (2014-2016) d'évolution des effectifs prévoit un renforcement de 25 ETP sur la fonction informatique dans sa globalité (assistance à maîtrise d'ouvrage, pilotage de projets, développement, production, maintenance, support, assistance aux utilisateurs, etc.). De plus, le niveau d'autorisations d'engagement a été augmenté en 2014 de plus de 30 % (41 millions d'euros en 2014 contre 31 millions d'euros en 2013), avant une légère nouvelle hausse en 2015, et un retour au niveau de 2014 pour 2016 et 2017.

Les rapporteurs souhaitent que ces arbitrages initiaux qui vont dans le bon sens ne soient pas contredits par les conditions de l'exécution budgétaire qui s'est parfois traduite, comme en 2013, par un report de la modernisation de certaines applications informatiques.

Dans sa réponse aux rapporteurs, la douane annonce aussi une modernisation à tous les niveaux : salles techniques, virtualisation, urbanisation applicative, gestion de la dette technique y compris applicative, mise en œuvre de nouvelles applications, refonte des référentiels, refonte des portails, industrialisation des services d'échanges internes et externes, sécurité du système d'information en matière de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité ainsi qu'en matière de signature électronique.

La douane annonce aussi la mise en place de plusieurs systèmes d'information transverses rompant avec la culture du cloisonnement comme :

– le projet Quantum de mise en place d'une sphère décisionnelle dont les puits de données sont alimentés à partir des données applicatives du système d'information ;

– le projet Canopée (consultation analyse des données partagées) qui consiste en la mise en œuvre d'un outil de requête plus complet et plus puissant sur les données applicatives ;

– et le projet Fidel (fiche d'identité des entreprises en ligne) dont l'objectif est de centraliser l'ensemble des informations disponibles sur les entreprises en les puisant dans les différents référentiels et applications métier existants (Rosa, Quantum, Soprano, par exemple). Dans une première phase, l'outil sera utile pour toute question liée aux procédures de dédouanement. À terme, il intégrera des données relatives aux contrôles, à la comptabilité, mais aussi à la fiscalité.

Il permettra ainsi d'avoir une vision à 360° des entreprises en lien avec la douane, vision tenue à jour automatiquement au travers des flux inter-applicatifs.

Compte tenu de l'importance des processus de dématérialisation des procédures d'une part, et d'exploitation de données de masse par des techniques de ciblage d'autre part, **les rapporteurs considèrent la modernisation de l'informatique douanière comme une priorité de rang un et ont rencontré un large consensus sur ce point lors de leurs auditions.**

E. RENFORCER LA COLLABORATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS

Les rapporteurs considèrent que la douane n'a un avenir que si elle ne se disperse pas, ce qui suppose d'avancer dans la coopération et le rapprochement avec la DGFIP et la DGCCRF.

1. Le rapprochement récent avec la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Tout en soulignant les insuffisances ou les contradictions éventuelles, la Cour estime que la coopération entre les deux directions a pris un nouvel essor récemment, à la suite de la signature d'un protocole national le 3 mars 2011.

Ce protocole avait en effet pour objet de développer les échanges d'informations à vocation opérationnelle et de mettre en place un véritable pilotage de la coopération entre les services des deux directions en accordant une importance particulière à des vecteurs de fraude comme internet et la TVA intra-communautaire.

Sous l'impulsion d'un comité de pilotage et de comités opérationnels, cette coopération devait porter sur l'échange d'informations relatives à de nombreux points d'intérêt commun, l'accès croisé aux fichiers des deux directions, les enquêtes ou contrôles conjoints ou coordonnés et les actions de sensibilisation ou de formation.

Sur les deux premiers points au moins, ces bonnes intentions se sont concrétisées et ont apporté des résultats, comme l'a relevé la directrice générale des douanes en réponse aux rapporteurs : *« Sur la base du protocole signé le 3 mars 2011, la coopération entre les services n'a cessé de croître. J'en veux pour preuve non seulement le nombre et la qualité des informations échangées mais également et surtout les résultats obtenus. Suite aux renseignements précis transmis par les agents des douanes, les contrôles fiscaux ont donné lieu à un montant total de droits et pénalités notifiés de près de 123 millions d'euros en 2013, soit plus du tiers des droits et taxes redressés par la douane. Ce résultat porte essentiellement sur de la fraude à la TVA. Ce chiffre, j'insiste, est en constante progression au fil des années : 68 millions en 2011, 81 millions en 2012 et donc 123 en 2013. »*

La directrice générale semblait toutefois nuancer sa satisfaction en évoquant l'asymétrie des résultats de la coopération en ces termes : « *Inversement, les droits et taxes redressés par l'administration des douanes sur information des services fiscaux s'établissent à 317 000 euros en 2013, à 13,6 millions en 2012 et 460 000 euros en 2011. Vous pouvez mesurer combien mes services font preuve "d'altruisme" en matière de coopération. Le récent protocole passé entre le service national de douane judiciaire et la direction nationale des enquêtes fiscales est de nature à rééquilibrer cette coopération. Il permet désormais d'accroître les poursuites judiciaires des infractions fiscales graves, comme l'escroquerie à la TVA, en vue de démanteler les organisations criminelles* ».

En matière d'accès croisé aux fichiers, les choses ont aussi progressé, même si la DGFIP a rappelé aux rapporteurs combien elle était traditionnellement réticente à autoriser l'accès à ses applications à des intervenants extérieurs à sa direction compte tenu du caractère très confidentiel des informations qu'elles contiennent. Elle a assorti cet accès de conditions très strictes sur la traçabilité des consultations et leur utilisation.

Le bilan détaillé des consultations croisées fourni aux rapporteurs pour l'année 2013 confirme l'appréciation de la Cour.

En octobre 2012, une cinquantaine d'agents de la DGDDI ont ainsi été habilités à transparence structure écran (TSE), application utile à la réalisation d'enquêtes périphériques, des audits douaniers et d'analyses de risques.

Pour des raisons techniques, l'application SIRIUS Pro a dans un premier temps été livrée principalement à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Suite à une demande de la DGDDI qui a souligné la complémentarité de cette application avec les outils douaniers, ainsi que son utilité en termes d'orientation des contrôles, de réalisation d'enquêtes et d'études de solvabilité, une extension des habilitations à l'application SIRIUS PRO a eu lieu en 2014. Actuellement, 165 agents de la DGDDI sont habilités à cette application.

Pour sa part, la DGFIP a accès à l'application Delt@ Archivage (relative au régime 42 de TVA, voir *supra*) depuis 2012. Cependant, cette application qui n'est plus mise à jour depuis fin 2014 doit être remplacée par CANOPEE. Des échanges entre la DGFIP et la DGDDI sont en cours afin de déterminer les modalités d'accès à cette nouvelle application.

Une ouverture plus large aux applications DGFIP par les services des douanes (ADONIS sur les comptes fiscaux des particuliers et ADELIE sur les professionnels) pose certaines difficultés en termes de sécurisation de consultation des bases de données, avant même la déclaration auprès de la CNIL.

Dans l'attente de ces accès croisés, chaque direction sous-traite à son partenaire les consultations utiles, ce qui constitue un mode dégradé par rapport à

une véritable interconnexion des applications, solution souhaitée par la Cour comme par les rapporteurs.

En 2013, les bases DGDDI ont été consultées à plus de 5 000 reprises pour le compte de la DGFIP et les bases DGFIP ont été consultées à plus de 21 000 reprises pour le compte de la douane. Les applications les plus consultées demeurent, comme en 2012, ADONIS (26 % des consultations), Base Nationale des Données Patrimoniales BNDP (21 % des consultations) et TSE (20 % des consultations) et sont le fait, pour 75 % d'entre elles, de la seule DNEF par l'intermédiaire de deux de ses agents détachés au sein de la DNRED, pour les besoins des enquêtes réalisées par cette dernière.

Les autres demandes sont principalement motivées par la nécessité d'obtenir des renseignements sur la moralité fiscale d'un usager, sa localisation ou pour fiabiliser l'action en recouvrement.

Il faut aussi relever l'adhésion de la douane à la *Task force* créée en mars 2014 par la DGFIP afin de réunir tous les services de l'État compétents en matière de lutte contre la fraude à la TVA.

2. L'étroite coopération avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

La coopération avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est jugée par la Cour tellement étroite qu'elle souligne « *les chevauchements importants* » entre les deux directions pour finir par s'interroger sur leur rapprochement dans une entité unique, responsable de la police de la marchandise.

Il est patent que les deux directions interviennent parfois dans les mêmes secteurs d'activité au titre du contrôle de la conformité aux normes des produits et des marchandises, d'autant que la globalisation des échanges a singulièrement augmenté la proportion de biens importés, totalement ou partiellement, disponibles sur le marché intérieur, renforçant d'autant le périmètre d'intervention de la douane.

Lors de son audition par les rapporteurs, la DGCCRF a toutefois pris soin de préciser que ce champ commun de compétences relevait de missions complémentaires, précisées d'une part par le code de la consommation et d'autre part par le code douanier, et non pas identiques ou superposables.

Pour se faire bien comprendre, le représentant de la DGCCRF a pris l'exemple du contrôle conjoint d'un pot de miel en relevant que l'agent de la DGCCRF s'attacherait par exemple à vérifier que le produit était bien du miel de lavande comme l'affichait son étiquette, alors que le douanier s'attacherait plutôt à mesurer son taux de sucre afin de déterminer le tarif douanier applicable à cette marchandise.

Les deux administrations peuvent donc s'intéresser aux mêmes marchandises mais souvent pour des raisons différentes. Fusionner les directions ou rattacher la DGCCRF à la DGDDI – l'une compte 3 000 agents équivalent temps plein, contre plus de 16 600 pour l'autre – aurait pour conséquence de s'engager dans un programme de formation croisée des agents loin d'être évident car la polyvalence complète semble impossible à atteindre, compte tenu de la diversité et de la complexité des réglementations applicables.

Les directions doivent en revanche continuer à renforcer leur coopération dans la continuité du protocole de 2011, applicable jusqu'en 2016 et décliné localement et annuellement au niveau national.

Les secteurs concernés par cette coopération sont essentiellement les produits industriels, les contrefaçons de marques, les denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale en matière sanitaire, le secteur vitivinicole, le commerce électronique et les laboratoires.

Les modalités de la coopération consistent en échanges d'informations (600 fiches de liaison échangées en 2013), en contrôles coordonnés (plus de 17 600 en 2013) ou en contrôles conjoints (300 en 2013) ou en accès croisé aux bases de données « métier ».

S'agissant des produits industriels, les deux directions élaborent chaque année un plan commun de contrôle sur des produits devant faire l'objet d'une surveillance renforcée. Les jouets et les articles de puériculture sont considérés comme des thèmes permanents de contrôle, compte tenu de leur sensibilité particulière.

En 2015, au-delà des petits appareils électroménagers domestiques et des appareils d'éclairage, 46 catégories de produits industriels relevant de 18 réglementations différentes ont été sélectionnées sur la base des principaux risques potentiels dont la programmation du contrôle relève de l'une ou l'autre des directions ; celles-ci doivent s'échanger les résultats de leurs contrôles et se répartir les entreprises à contrôler afin d'éviter des contrôles redondants à périodes rapprochées, dans la mesure où certains opérateurs sont susceptibles d'être contrôlés par les deux directions.

En matière d'internet, les rapporteurs regrettent que le centre de surveillance du commerce électronique (CSCE) de la DGCCRF, compétent pour veiller au respect de la réglementation applicable à la consommation et à la concurrence par le e-commerce, ne soit pas mieux traité que cyberdouane (voir *supra*), puisqu'il ne compte que 10 agents équivalent temps plein.

Les deux directions s'appuient enfin sur un réseau de laboratoires communs, fusionnés en 2007 pour créer le service commun des laboratoires (SLC) qui comptait en 2012 plus de 400 agents pour un budget de plus de 34 millions d'euros.

Louable dans son principe, puisque cette mise en commun de moyens d'analyses semblait logique au regard de la coopération entre les deux directions, cette fusion ne s'est pas accompagnée, selon la Cour, des gains de productivité attendus, comme elle l'a sévèrement exprimé dans un référé en date du 16 avril 2014 en ces termes : « *Les gains d'efficacité engendrés par la fusion ont été nuls, alors que d'une manière générale, les activités d'analyse ont bénéficié d'évolutions technologiques de nature à générer des gains de productivité importants dans les laboratoires d'analyses publics et privés. Ce résultat s'explique pour une large part par le fait que la fusion s'est opérée à l'identique en termes de structure et qu'elle n'a pas été à l'origine d'une politique de regroupement géographique et de spécialisation, propre à générer des gains de productivité.* »

La Cour déplorait également l'absence de mise en œuvre d'une comptabilité analytique qui permettrait de comparer la performance entre les nombreux laboratoires du SLC et les prestataires extérieurs, de facturer aux opérateurs mis en cause le coût des analyses des produits déclarés non conformes et de rendre possible une facturation interne des prestations fournies par le SCL aux deux directions afin de leur faire supporter le coût réel des analyses qu'elles commandent.

Les rapporteurs ne peuvent qu'appuyer cette recommandation qui figure comme une priorité du cadre d'orientation pluriannuel du SCL signé par les deux directrices générales le 2 juillet 2014.

CONCLUSION

Les rapporteurs ont pris acte des transformations importantes conduites par la DGDDI au cours des dix dernières années, et des difficultés occasionnées pour les personnels par ces transformations qui n'ont pas toujours pu être conduites dans de bonnes conditions de dialogue social. Ils considèrent, comme la Cour des comptes, que la modernisation des méthodes de travail est nécessaire, et qu'il faut la conduire rapidement. Le bouleversement des méthodes de travail avec le rôle du ciblage est une réalité et un enjeu d'avenir et d'efficacité, mais notre administration doit en tirer les conséquences en termes d'investissement dans les nouveaux moyens technologiques, dans le recrutement et la formation des agents.

À cet égard, les recrutements prévus pour les services d'analyse et de contrôle par ciblage sont très insuffisants. Il convient également d'accélérer la refonte des multiples systèmes d'information qui coexistent, d'opérer la réingénierie des processus et d'alléger les applicatifs pour rendre leur usage plus fluide et plus simple pour les agents.

Enfin, notre pays accuse un grand retard dans les moyens techniques de contrôle aussi bien dans les ports que dans les aéroports et sur le territoire, et il est impératif de donner aux agents des moyens modernes et adaptés à l'ampleur du trafic qu'ils doivent surveiller. Notre pays doit remettre ses équipements à niveau, suivant en cela l'exemple des Pays-Bas, notamment.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Lors de sa séance du 19 février 2015, le Comité entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics, réalisée par la Cour des comptes à la demande du Comité.

Mme Martine Pinville, présidente. Je vous prie d'excuser le président Bartolone, qui m'a demandé de le suppléer. Nous allons entendre ce matin M. Didier Migaud, qui va nous présenter la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics.

Je vous rappelle que nous avons décidé de réaliser cette évaluation à la demande du groupe GDR, et que nous avons demandé l'assistance préalable de la Cour des comptes.

Le premier président de la Cour est accompagné de M. Raoul Briet, président de la première chambre, et de M. Henri Paul, président de chambre, rapporteur général. Le rapport vous a été distribué. Cette audition est ouverte à la presse. Nos deux rapporteurs sont Gaby Charroux et Éric Woerth. Ils seront accompagnés dans leurs travaux par Sylviane Alaux qui a demandé à participer à cette évaluation.

Monsieur le Premier président, nous vous écoutons.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Madame la Présidente, mesdames et messieurs les députés, je suis heureux de venir une nouvelle fois devant vous afin de présenter l'enquête réalisée à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle.

En application des dispositions de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, votre Comité a souhaité que la Cour lui remette un rapport sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Plusieurs échanges de correspondance avec le Président de l'Assemblée nationale ont permis d'en délimiter le périmètre.

Je veux saluer l'implication forte de MM. les députés Gaby Charroux et Éric Woerth, rapporteurs désignés par votre Comité. Les rapporteurs de la Cour ont ainsi bénéficié de réunions de travail fructueuses et de deux déplacements conjoints à Roissy et à Marseille.

Par ailleurs, ce rapport s'inscrit dans la continuité des travaux de la Cour sur le rôle et l'action de la douane. Après avoir examiné la réforme du dédouanement et ses rapports avec les opérateurs économiques, elle a traité des

missions fiscales de la douane dans son rapport public 2014. Le document qui vous est présenté aujourd'hui fait suite à un rapport antérieur de 2007 sur sa branche « surveillance ».

Pour vous le présenter, je suis entouré de Raoul Briet, Président de la première chambre, d'Henri Paul, président de chambre et Rapporteur général du Comité du rapport public et des programmes, de Christian Charpy, conseiller maître, contre-rapporteur, de M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître, et de M. Sébastien Justum, auditeur, rapporteurs.

Au terme de son enquête, la Cour fait le constat que la douane exerce ses missions dans un cadre largement défini au niveau européen et dans un contexte de constantes et très rapides évolutions des fraudes et trafics. Son action doit être évaluée à l'aune de ces nouvelles menaces et de ces nouveaux enjeux. La douane ne les méconnaît pas, mais son adaptation est trop lente.

Sur le fondement de ce constat, la Cour formule deux principaux messages : l'efficacité de la douane dépend d'abord de sa capacité à réorganiser ses structures et adapter ses méthodes ; il lui faut aussi resserrer et approfondir sa coopération avec les autres services de l'État exerçant dans des domaines connexes.

La douane exerce ses missions dans un cadre largement défini au niveau européen, et non plus dans un cadre purement national. L'ouverture économique de notre pays, comme sa position de carrefour géographique, l'exposent particulièrement aux fraudes et aux trafics. Pourtant, en pratique, plusieurs contraintes affectent la capacité de la douane à contrôler les flux de marchandises importées.

Les marchandises qui entrent en France par voie routière ou ferroviaire ont déjà été introduites sur le territoire de l'Union européenne. Celles qui arrivent par voie maritime entrent le plus souvent en Europe par des ports non français, en particulier par Anvers et par Rotterdam. Or, dans le cadre de l'union douanière, les contrôles sont effectués aux frontières extérieures de l'Union européenne. Par ailleurs, les douanes de chaque État membre ont la faculté de moduler leurs contrôles. Ainsi, les douanes belge et néerlandaise tendent à accorder la priorité au contrôle des marchandises destinées à leur propre pays. De surcroît, le droit européen limite encore les possibilités de contrôle sur les marchandises en transit.

La douane peut contrôler elle-même les marchandises qui proviennent de pays tiers par la voie aérienne. Néanmoins, elle se heurte à des difficultés spécifiques. D'une part, les flux de marchandises comportent souvent de multiples envois de faible valeur unitaire, fréquemment commandés par voie électronique. D'autre part, la plus grande partie des transports de marchandises est effectuée sur des vols passagers, aux rotations rapides. Cette contrainte, particulièrement forte à Roissy, premier *hub* européen, limite le potentiel d'action des services douaniers.

Ainsi, la vision traditionnelle du douanier, montant la garde aux frontières nationales, arrêtant à sa guise les vecteurs de transport et fouillant les cargaisons à sa discrétion, est une vision datée.

Toutes les conséquences de ces évolutions doivent donc être tirées. La Cour appelle notamment à un renforcement des échanges d'informations entre douanes nationales sur les entrées et la circulation de marchandises à l'intérieur de l'Union. S'agissant des fraudes à la TVA, elle préconise la mise en place d'un système d'information européen de vérification de la cohérence des déclarations d'échanges de biens effectués dans les différents États membres.

L'action de la douane doit être évaluée à l'aune des nouvelles menaces et des nouveaux enjeux, car les menaces et les méthodes des fraudeurs et des trafiquants ont beaucoup évolué. Dans le même temps, et de manière un peu surprenante, l'approche de la douane est restée très stable.

Je veux d'abord rappeler la différence entre fraudes et trafics. Les fraudes sont des infractions portant sur des flux en principe licites. Il s'agit par exemple de déclarations ne correspondant pas à la réalité des flux de marchandises. Les trafics sont des opérations illicites par nature – contrebande, introduction de stupéfiants ou de produits contrefaits. La ligne de partage entre fraudes et trafics n'est pas étanche : par exemple, de la drogue peut être dissimulée dans un conteneur contenant des marchandises ordinaires ; des contrefaçons peuvent être déclarées sous une rubrique générique, « maroquinerie » ou « produits textiles », dans l'espoir de franchir sans encombre les contrôles douaniers.

Les risques de fraudes se sont accrus à mesure de la progression du commerce international et de la complexité croissante des règles applicables. Les trafics ont beaucoup évolué, avec le recours à internet et la sophistication de leurs modalités financières. Ils se sont diversifiés et mondialisés.

Dans son rapport, la Cour constate que les priorités affichées par la douane consacrent la prééminence du triptyque « stupéfiants, tabacs, contrefaçons ». Bien que justifiés au regard des enjeux de sécurité, de santé publique et de préservation des intérêts économiques de la France, ces objectifs ne couvrent pas tout le spectre des menaces. De plus, ils ne font pas l'objet d'une réflexion stratégique permettant de les hiérarchiser et d'explicitier les critères justifiant le choix des priorités.

Dans le cadre existant, la douane privilégie la lutte contre ces trafics par rapport à la lutte contre les fraudes fiscales, notamment la fraude à la TVA, dont les conséquences budgétaires sont pourtant très lourdes pour les finances publiques.

Par ailleurs, la méthode d'évaluation de l'action de la douane est peu satisfaisante et manque de transparence. Elle s'appuie sur plusieurs indicateurs qui portent notamment sur les saisies de produits de trafic ou encore sur les droits redressés après détection d'une fraude. Or la mesure de ces indicateurs est en soi sujette à caution. Il est souhaitable que ces données soient fiables et publiées.

avec un niveau plus grand de précision. De même, s'agissant des saisies de stupéfiants, il importe que la douane adopte les règles interministérielles définies par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), plutôt que de garder les siennes qui donnent une image plus avantageuse de son action.

Cet effort d'évaluation est particulièrement nécessaire dans un contexte de forte contrainte budgétaire. Si, depuis 2008, les moyens de la douane ont été maintenus en euros courants autour de 1,6 milliard d'euros, ses effectifs, tout comme ceux d'autres administrations, ont baissé d'environ 20 % entre 2003 et 2013. Pour autant, en l'absence de comptabilité analytique, il est difficile de mesurer précisément la part des ressources utilisées pour la lutte contre les fraudes et trafics. La Cour a estimé à environ 12 000 les effectifs douaniers mobilisés à un titre ou à un autre par cette tâche.

Largement héritée du passé, l'organisation de la douane présente plusieurs particularités. Son administration repose sur des services à compétence nationale, douze directions interrégionales et quarante-deux directions régionales, dont les performances sont hétérogènes.

Deux services à compétence nationale se consacrent exclusivement à la lutte contre les fraudes et les trafics : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), forte de 720 agents ; le Service national de douane judiciaire (SNDJ), qui compte un peu plus de 200 agents.

Leurs performances, mesurées par leur contribution aux résultats de la douane, apparaissent supérieures à celles des autres. L'orientation retenue par la douane de préserver, voire de renforcer leurs moyens, va donc dans le bon sens.

Une reconfiguration des services déconcentrés paraît nécessaire. Les éléments rattachés aux directions interrégionales et régionales couvrent à la fois les points d'entrée portuaires et aéroportuaires et les axes routiers, et les directions garde-côtes les façades maritimes. Ils sont aussi indispensables, mais leur configuration et leurs modalités d'intervention appellent des réformes ambitieuses et rapides.

Les services territoriaux demeurent trop dispersés. Ils comportent encore trop d'unités de taille insuffisante. En 2013, sur 213 brigades de surveillance, 90 comptaient moins de 19 agents. Or ces brigades perdent de leur efficacité en dessous d'un seuil, que la douane est réticente à formaliser, mais qui se situe autour de 30 agents. La restructuration de ce dispositif territorial est en cours. Mais son rythme est trop lent, à cause des difficultés du dialogue social interne comme des résistances locales.

La Cour recommande aussi de resserrer le maillage de la surveillance terrestre autour des points correspondant aux enjeux prioritaires, c'est-à-dire à proximité des frontières et sur les principales voies de circulation. Elle préconise que les régimes de travail dans les aéroports franciliens soient revus.

La douane a lancé trois initiatives en vue de moderniser ses méthodes de contrôle, qui ont connu un succès inégal. Elle a engagé la refonte des processus de contrôle sur les plates-formes, notamment portuaires. Elle avait prévu de concentrer le pilotage des contrôles au niveau des directions interrégionales et non plus régionales, mais ce projet, pourtant essentiel et inscrit dans le projet stratégique de la douane, a été abandonné du fait de multiples résistances internes. Enfin, elle a décidé de créer un nouveau service à compétence nationale, le service d'analyse de risques et de ciblage (SARC), chargé de mettre les techniques informatiques modernes au service d'une politique de contrôle plus cohérente et intégrée.

Au total, la reconfiguration du dispositif de contrôle a été amorcée selon des lignes tout à fait appropriées. Pourtant, le mouvement reste beaucoup trop lent.

Les moyens de l'action aéromaritime devraient être rationalisés. La douane contribue à l'action de l'État en mer, aux côtés de la Marine nationale, des affaires maritimes et de la gendarmerie maritime. C'est à ce titre qu'elle est dotée d'un dispositif de surveillance aéromaritime. Ce dispositif suscite plusieurs interrogations.

Sa disponibilité opérationnelle est faible, particulièrement dans sa composante navale. Cela s'explique notamment par l'obsolescence du matériel, les défaillances de la maintenance, les règles d'emploi et les régimes de travail. Le renouvellement du matériel, intégral pour les avions, progressif pour les navires, est en cours, non sans difficulté ou errements. Il absorbe d'ailleurs la majeure partie des crédits d'équipement de la douane. Celle-ci procède également à une refonte des structures par façade maritime. Ces mesures sont loin d'avoir produit tous les effets attendus.

Mais, plus fondamentalement, c'est la finalité même du dispositif qui est en cause. Dans les faits, ce sont les missions non douanières – surveillance des pêches, protection de l'environnement, notamment – qui occupent le plus les moyens de la douane. La conjonction de la faible disponibilité des moyens douaniers et de leur absorption par des missions non douanières aboutit parfois à des situations paradoxales. Il est ainsi arrivé qu'en l'absence de moyen disponible, la douane fasse appel à un bâtiment de la Marine nationale, voire à un navire étranger, pour arraisonner un bâtiment suspect.

En réalité, sans le dire explicitement, l'État fait peser sur la douane son action en mer. Aussi, dans l'attente d'une réorganisation d'ensemble de l'action de l'État en mer, la Cour recommande qu'un moratoire soit appliqué sur l'acquisition de nouveaux moyens navals et aériens, au-delà des marchés déjà signés.

L'efficacité des services douaniers dépend de leur capacité à coopérer avec les autres services de l'État chargés de lutter contre les fraudes et trafics.

La douane n'est pas le seul service de l'État chargé de lutter contre les trafics. Dans un environnement complexe où les fraudeurs communiquent

aisément entre eux, une action coordonnée des services de l'État est indispensable, à trois niveaux : au sein des ministères économiques et financiers ; avec les autres ministères concernés ; et avec l'autorité judiciaire.

Au sein des ministères économiques et financiers, la douane n'a formalisé que très tardivement des dispositifs de coopération avec trois autres directions : la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins).

Elle coopère formellement avec la DGFIP depuis 2011. Le principal enjeu commun est celui de la lutte contre la fraude à la TVA. La douane fait partie du groupe de travail interministériel et opérationnel consacré à ce thème. Il a été créé en janvier 2014. Il est piloté par la DGFIP. Les échanges d'informations se sont développés entre les deux directions. Dans l'attente de systèmes d'information directement interopérables, l'ouverture d'accès croisés aux bases de données respectives devrait faciliter ces échanges. Néanmoins, les actions communes lancées n'ont encore qu'un caractère partiel, notamment en ce qui concerne la perception de la TVA sur les envois postaux et par fret express.

La douane et la DGCCRF coopèrent formellement depuis 2011, même si elles ont mis en commun leurs laboratoires dès 2007. Elles sont associées dans la lutte contre la contrefaçon. Elles ont à veiller ensemble au respect des normes destinées à assurer la sécurité des produits et la protection du consommateur. Les deux directions échangent leurs informations, harmonisent leurs politiques de contrôle, et procèdent à des actions communes, jusqu'à l'échelon déconcentré.

Enfin, la douane et TRACFIN ont formalisé leur coopération en 2013.

La douane travaille aussi avec des services dépendant d'autres ministères. Elle veille avec les services du ministère de l'agriculture à la lutte contre les fraudes alimentaires et à la prévention des risques sanitaires. Elle coopère aussi avec l'Agence nationale de sécurité du médicament. Dans les deux cas, la coopération rencontre plusieurs limites, évoquées précisément dans le rapport de la Cour.

Les relations de la douane avec le ministère de l'intérieur sont multiples et parfois difficiles. Elles sont d'une part affectées par la question de la répartition de la charge de la surveillance des 130 points de passage aux frontières. Quarantevingts sont aujourd'hui confiés à la douane, pour la plupart dans les aéroports secondaires. Dans la mesure où cette tâche vise davantage la prévention de l'immigration clandestine que le contrôle des marchandises, la Cour recommande qu'elle soit confiée à la seule police de l'air et des frontières (PAF).

La question se pose, d'autre part, de la répartition des responsabilités entre la douane et le ministère de l'intérieur en matière de lutte contre les fraudes et trafics, au premier chef dans le domaine des stupéfiants. La Cour relève des

chevauchements dans les compétences, qui peuvent aboutir à des doublons, voire à de la concurrence entre services. Elle appelle à une meilleure coordination et transparence entre services de police et services douaniers.

Le cœur du problème réside dans la modification des modalités d'action de la douane : elle opère de moins en moins par intervention directe sur les marchandises à l'occasion de contrôles inopinés mais plutôt sur la base du renseignement, du ciblage. Elle ne se contente pas de saisir les marchandises de fraude mais s'efforce aussi d'identifier et de démanteler des réseaux. Par conséquent, ses méthodes tendent à se rapprocher de celles des services de police.

Enfin, la tendance est à la judiciarisation croissante des affaires douanières. Certains des pouvoirs de la douane ne peuvent être exercés que sous le contrôle du juge. De même, les douaniers du service national de douane judiciaire ont le statut d'officier de police judiciaire et sont dépendants de l'autorité judiciaire.

La question se pose de plus en plus de savoir à quel stade un dossier, initialement traité par la douane dans le cadre de ses pouvoirs administratifs, doit être transmis à l'autorité judiciaire. Celle-ci souhaite que ce soit le plus tôt possible, au nom de l'efficacité des investigations et de la qualité de la procédure. La douane y est parfois réticente, tant pour des considérations de délai que par crainte que l'autorité judiciaire ne la dessaisisse pour confier le dossier à un service de police ou de gendarmerie. Des concertations approfondies entre services de l'État s'imposent pour harmoniser les approches.

En conclusion, si les missions douanières s'exercent désormais dans un cadre européen et dans un contexte de menaces accrues, cela ne remet en cause ni leur utilité ni leur légitimité. Bien au contraire, cela les renforce. Néanmoins, cette situation appelle aussi de sa part une démarche résolue d'adaptation de son organisation et de ses modes d'action, en fonction de priorités explicites. Son dispositif opérationnel doit en effet être cohérent avec les enjeux de la lutte contre les fraudes et contre les trafics.

La Cour a constaté des efforts de réforme, qu'elle salue. Elle regrette néanmoins la lenteur de leur mise en œuvre et les résistances rencontrées, y compris en interne et parfois au niveau local. Elle appelle également à une meilleure coordination des services de l'État. Comme toujours, les observations de la Cour sont accompagnées de recommandations. J'en ai évoqué quelques-unes dans mon propos. Vous les retrouverez toutes dans le rapport.

Mme Martine Pinville, présidente. Monsieur le Premier président, je vous remercie. Je donne la parole aux rapporteurs.

M. Gaby Charroux, rapporteur. Je vous remercie de l'aide importante que la Cour des comptes nous a apportée pour mieux comprendre la situation de la douane.

Notre demande avait pour objectif de mieux cerner le besoin d'évolution qui s'est fait sentir pour moi à l'occasion des contacts avec les services locaux de la douane, dans ma circonscription, mais aussi des états généraux de la douane de septembre 2013. Vous constatez aussi qu'une évolution est nécessaire, tout en regrettant qu'elle soit trop lente.

Le traitement de la question des effectifs, du personnel et des éventuels regroupements est parfois perçu comme une menace, tandis qu'une forme d'amertume s'exprime du fait d'une certaine impuissance et d'un certain manque de moyens. Il arrive en effet que les fonctionnaires de la douane se trouvent dépassés par les trafiquants ; certaines dispositions les empêchent en outre d'agir, par exemple lorsque l'objet des trafics ne fait que transiter sur le territoire national ou y est entré par des ports étrangers.

Tant à Marseille qu'à Roissy, une grande amertume s'est exprimée quant aux moyens mis à la disposition de la douane. À l'aéroport de Charles-de-Gaulle, alors que le trafic est passé de 65 à 85 millions de passagers, les services sont restés à effectifs constants, même si leur régime de travail est à la vérité un régime particulier.

Quant aux travaux à venir de notre Comité, je voudrais éviter qu'il parte de *l'a priori* que les 17 000 fonctionnaires aujourd'hui au service de la douane méritent une réorganisation ou une réduction supplémentaire de leurs effectifs. À mon sens, il faut plutôt constater la réalité de la situation et juger, sur cette base, si les nouvelles priorités et solutions préconisées en sont vraiment, ou si elles ne font pas naître une amertume justifiée. Car, vu la croissance du trafic de personnes et de marchandises, les effectifs peuvent être aussi par endroits insuffisants.

M. Éric Woerth, rapporteur. Je vous remercie, monsieur le Premier président, d'avoir exposé de manière aussi synthétique le rapport détaillé et concret élaboré par les équipes de la Cour. Il en transparaît que la douane a beaucoup évolué ; elle s'est en effet adaptée au démantèlement des frontières tout en maintenant une culture très forte. Ce dernier point, loin d'être anecdotique, constitue souvent un facteur d'explication, puisque les douaniers constituent un corps de fonctionnaires séparé avec son histoire propre.

L'évolution en cours débouche sur des méthodes empiriques et décalées par rapport aux enjeux à affronter, à savoir la mondialisation, la croissance continue du trafic et les évolutions technologiques. Ce décalage ne crée-t-il pas un problème d'identité ? Une fusion avec la DGCCRF ou avec d'autres services pourrait y répondre, sans que soit sous-estimée l'utilité de la douane.

Il me semble que se pose d'abord un problème de ciblage. Des milliers de tonnes de marchandises arrivent de toutes parts, sur les plateformes de fret, alors que les moyens de contrôle sont dérisoires, puisque les douaniers peuvent seulement ouvrir colis par colis. Ils n'y sont pour rien et y mettent même beaucoup d'opiniâtreté. Mais, à moins d'un ciblage informatique et numérique, les

résultats continueront de se faire attendre. La douane française ne serait d'ailleurs pas la seule concernée, mais toute l'union douanière.

La douane française est particulièrement démunie en matière de contrôle des personnes. S'ils ne voyagent pas sur Air France, les passagers font l'objet d'une surveillance au petit bonheur la chance. D'autres méthodes sont à mettre à l'étude, pour lesquelles des moyens sont sans doute nécessaires.

Vous relevez que la douane perpétue le triptyque « stupéfiants, tabacs, contrefaçons ». Ce sont en effet les points forts de la douane. Mais comment considérez-vous qu'on puisse définir une meilleure stratégie par rapport à de nouvelles priorités ?

Vous n'avez pas évoqué, monsieur le Premier président, la Délégation nationale de lutte contre la fraude, établie à Bercy pour mieux coordonner les services ayant à lutter contre la fraude, par exemple pour faciliter entre eux le partage des moyens informatiques. Quant à la douane, au-delà des photographies de destruction d'objets contrefaits et des saisies spectaculaires, ses résultats méritent d'être mieux présentés pour qu'ils soient inattaquables.

Au niveau territorial, je suis préoccupé par le blocage du dialogue social, qui empêche la douane d'évoluer. Comment le dialogue social peut-il être amélioré ? Enfin, la coopération me semble à approfondir avec les services de Bercy, en particulier avec la DGFIP ou la DGCCRF en matière de lutte contre la fraude à la TVA, même si cette problématique dépasse l'horizon strictement national.

Avec la PAF, la douane est déjà appelée à jouer parfois le rôle de supplétif, tandis que ses rapports avec l'OCRTIS devraient relever moins de la compétition, et davantage de la coopération.

M. Didier Migaud. Quant aux effectifs de la douane, la Cour a le sentiment que ce n'est pas tant leur niveau global qui fait problème, que la question de leur utilisation optimale. La douane dispose en effet de marges d'adaptation importantes, si elle sait rendre son organisation plus efficace et plus réactive. Cela vaut en particulier pour les services de surveillance et pour ceux qui concourent à la lutte contre les trafics et les fraudes.

À l'échelle de l'ensemble de ses services, il faut sans doute exploiter la dématérialisation, comme cela a déjà été identifié pour les opérations commerciales. Des économies potentielles de personnel se font autrement jour au sein des services fiscaux de la douane. Car la fusion de services d'où est issue la DGFIP n'a pas englobé les services comptables de la douane. Cette question de périmètre mériterait un examen approfondi.

Monsieur Woerth, monsieur Charroux, vous avez l'un et l'autre évoqué le blocage du dialogue social. Il est vrai que la douane a dû renoncer à mettre en œuvre certaines des orientations de rationalisation et de modernisation présentées

l'an dernier dans son document d'orientation « Douane 2018 », du fait de résistances qui se sont en particulier focalisées sur le pilotage régional. Rappelons que la douane compte 42 directions régionales et 12 directions interrégionales. En adoptant le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, vous avez prévu de réduire le nombre des régions, mais en partant des 22 régions existantes, alors que la douane en délimite encore 42...

Le resserrement du dispositif territorial s'appuie sur un processus complexe. L'encadrement de la douane établit une liste des sites potentiellement à fermer. Elle la transmet au cabinet du ministre. Si le cabinet donne son feu vert, une consultation peut être ouverte tant avec les organisations représentatives qu'avec les élus locaux concernés. À supposer qu'un consensus se dégage pour accepter la fermeture, la décision est alors soumise au cabinet du ministre. Vu la complexité du processus, aucune décision de fermeture n'a été prise au cours des deux dernières années. Le dialogue social est certainement à renouveler, car des décisions sont à prendre.

Pour le régime de travail, il est dérogatoire dans les aéroports franciliens, où il repose sur un protocole qui remonte à 1982. En vertu du principe de la « couverture horaire permanente » et de vacations de douze heures d'affilée, la douane est présente sur place entre minuit et cinq heures du matin, alors que le trafic est à peu près nul à ces heures-là. Ces équipes pourraient certainement être employées plus utilement le jour. Du fait des récupérations réglementaires, qui sont d'ailleurs légitimes, cette particularité du régime de travail réduit en pratique le nombre d'agents disponibles.

Monsieur Woerth, vous avez aussi évoqué les priorités stratégiques à définir et le nécessaire ciblage. Certaines choses évoluent très vite. Les sources d'information sont sans cesse enrichies, à l'instar de la déclaration de sûreté ou du registre nominal des passagers (PNR, *passenger name record*) français et bientôt européen. S'il faut savoir prendre en considération le flair du douanier, l'analyse des risques devrait donc être informatisée et automatisée. En cours d'expérimentation, le développement du Service d'analyse de risque et de ciblage devrait être une priorité.

Quant à la Délégation nationale à la lutte contre la fraude, elle pourrait s'atteler à la fraude à la TVA, compte tenu des enjeux budgétaires. Celle-ci devrait ainsi remonter dans la hiérarchie des priorités de la douane. Nous avons déjà conduit plusieurs travaux sur ce sujet.

M. Raoul Briet, Président de la première chambre de la Cour des comptes. Il est toujours difficile d'évaluer la pertinence des effectifs globaux, d'autant que, chaque organisation s'inscrivant dans un contexte spécifique, les comparaisons avec l'étranger ne sont pas probantes. Cependant, si l'on s'en tient à la réalité française, en étudiant branche par branche les différentes activités de la douane, on identifie la possibilité de gagner en efficience. L'an dernier, quand nous avons travaillé sur les missions fiscales transférées, il y a longtemps, de la

direction générale des impôts à celle des douanes, nous avons découvert qu'alors qu'il existe une multitude de très petites taxes, le système douanier, peu enclin à la spécialisation, veut que chaque fonctionnaire puisse traiter tous les cas. Le travail est organisé de manière trop traditionnelle. Le maintien d'un réseau comptable dont les comptes sont vérifiés par la première chambre au même titre que ceux de la DGFIP s'explique par des raisons plus historiques que fonctionnelles. Privilégiant les dépenses de personnel ou d'équipement, la douane a peu investi dans l'informatique, qui lui permettrait de travailler plus efficacement.

Une autre raison nous dissuade de raisonner sur les effectifs globaux : il est difficile de se concentrer exclusivement sur la douane, puisque la lutte contre les trafics est le fait de plusieurs administrations. C'est ce qui explique que nous distinguons des marges d'optimisation dans leur déploiement. Ainsi, le rôle que joue la douane en mer dépasse ses missions entendues au sens strict.

Cela dit, la douane possède, comme le signale Monsieur Woerth, une identité et une organisation propres. S'il est difficile de se repérer dans l'organigramme de la direction générale des douanes, cela tient autant à son histoire qu'à sa volonté de ne pas séparer ses fonctions économiques, fiscales et sécuritaires, pour éviter toute réorganisation. Les nouvelles formes du trafic exigent qu'elle renonce à sa logique de polyvalence territoriale. Il faut désormais privilégier le renseignement, qui permet d'accéder aux informations et de les traiter par des techniques d'exploration de données (*data mining*). Le contrôle physique ne peut être efficace que si ce travail est réalisé en amont.

Rendons hommage aux services : la DNRED et le SARC ont entamé leur mutation en privilégiant de nouveaux outils. Mais, si les douaniers affectaient plus de moyens au renseignement et au traitement de l'information, et faisaient évoluer en amont le réseau territorial, ils auraient le sentiment de travailler plus utilement. Je n'oublie pas la Délégation nationale de lutte contre la fraude, mais son activité porte essentiellement sur la fraude sociale, c'est-à-dire la lutte contre le travail clandestin. Elle n'a pas de réel impact sur les grandes directions de Bercy, comme la DGFIP ou la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

La douane s'interroge elle-même sur le bien-fondé des contrôles dans les aéroports, activité qu'elle a demandée et obtenue lors du passage au marché unique, quand elle cherchait de nouvelles tâches. Mieux vaudrait qu'elle y renonce et que l'on redéploie des moyens du côté de la PAF.

Compte tenu de leur histoire, les douaniers ne considèrent pas la fraude à la TVA comme une priorité stratégique. Il y a trois ans, à la demande de la commission des finances, nous avons rédigé sur le sujet un rapport qui proposait un programme d'action. La douane doit contribuer à celui-ci, compte tenu des enjeux financiers qu'il recouvre.

M. Jean Launay. Je me suis particulièrement intéressé au passage du rapport de la Cour sur la surveillance aéromaritime. Vous écrivez qu'au-delà des

marchés déjà signés, il faut appliquer un moratoire à l'acquisition de tout nouveau moyen aérien ou naval. Mais il me semble lire entre les lignes qu'une réorganisation d'ensemble est nécessaire. Vous pointez aussi un vrai problème d'organisation en relevant que « *la DGDDI donne la priorité à la préservation de son périmètre sur les impératifs d'efficience* ». Pour définir la stratégie de l'État en mer, ne faut-il pas une inter-ministérielle plus grande ?

M. Gaby Charroux, rapporteur. En entendant Monsieur Briet, je comprends la crainte des brigades de sécurité qui travaillent dans nos circonscriptions : celle que le conseil et le renseignement ne l'emportent désormais sur la répression. C'est un risque auquel nous devons être attentifs lors de nos prochaines auditions.

M. René Dosière. Selon la Cour, la fraude à la TVA intracommunautaire – ou fraude carrousel – représente 3 à 5 milliards d'euros par an, notamment parce que la réponse de l'administration est toujours plus lente que l'aptitude des fraudeurs à faire disparaître les sociétés taxi. Pour contrer le phénomène, j'ai déposé un amendement visant à obliger les entreprises à déclarer instantanément leurs achats, ce qui permettait à la DGFIP de connaître en temps réel les achats intracommunautaires. Cette proposition n'a pas encore été discutée, mais j'ai d'ores et déjà reçu une longue lettre des représentants de FO me reprochant de vouloir dessaisir la douane de la lutte contre la TVA, et de nier ainsi la culture douanière. Voilà qui illustre la difficulté de communication entre les administrations.

M. Didier Migaud. Monsieur Launay, même si la vétusté du parc naval entraîne dysfonctionnements et surcoûts, un programme massif d'investissement destiné à maintenir un important parc naval douanier ne nous semble pas justifiable. Dans l'Atlantique et la mer du Nord, les moyens navals ne donnent guère de résultats en matière de lutte contre les trafics. Le dispositif naval de la douane effectue surtout des missions interministérielles qui relèvent de l'action de l'État en mer.

Un préalable indispensable à tout programme d'investissement serait d'établir un schéma cohérent des implantations navales et des coopérations entre services, lequel fait encore défaut. Les arbitrages rendus lors des restructurations sont fluctuants, parfois peu étayés. Ainsi, alors que la zone caraïbe est le théâtre d'un trafic massif de stupéfiants, le dispositif douanier des Antilles semble délaissé. Deux vedettes acquises en 2010, destinées aux bases navales de Martinique – Fort-de-France et Le Marin –, n'ont jamais été opérationnelles.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire, nous avons constaté une mauvaise coordination entre les services, ce qui justifie le propos de Monsieur Dosière, ainsi qu'une certaine négligence. L'ampleur de cette fraude a été sous-estimée par les services, qui ont manqué de réactivité. Des décisions ont cependant été prises. Nous continuons à suivre le sujet, qui représente un enjeu stratégique pour l'État.

M. Éric Woerth, rapporteur. L'ampleur de la fraude n'a pas été sous-estimée par la DGFIP.

M. Didier Migaud. Celle-ci ne s'est peut-être pas donné tous les moyens de réagir.

M. Raoul Briet. Monsieur Charroux, la douane remplit diverses missions. À l'égard des opérations commerciales, son action vise à rendre le pays attractif et à aider les entreprises. C'est dans le domaine du dédouanement, où elle entre en concurrence avec d'autres États, que la douane a consenti, il y a cinq à dix ans, les plus grands efforts.

Ceux-ci doivent à présent porter sur le renseignement, qui conditionne l'efficacité de la répression. Je ne distingue aucune antinomie entre les deux domaines, même si le renseignement appelle une organisation, voire un personnel, distincts de ceux que la douane utilise traditionnellement. Pour prendre en compte les exigences actuelles, il faut centraliser certaines actions et travailler avec des spécialistes des systèmes d'information.

Monsieur Dosière, la douane possède une culture physique, puisqu'elle travaille sur la matière, alors que le contrôle fiscal s'exerce sur des documents comptables. Cela explique peut-être la réaction à laquelle vous vous êtes heurté. Sur le plan pratique, il faut rendre les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI interopérables, ce qui permettra à tous les agents d'accéder à la globalité des bases de données. Cette évolution, qui n'appelle pas de grandes transformations, est en marche depuis deux ou trois ans. Si elle était intervenue plus tôt, nous aurions moins de retard à rattraper.

Mme Catherine Quéré. Je citerai un exemple concret, observé dans ma circonscription, pour montrer que la douane a grand besoin de se moderniser et de se dématérialiser. Les producteurs de pineau des Charentes sont tenus d'acheter à l'interprofession une capsule-congé par litre, système qui permet à l'administration de calculer le montant des taxes et de la TVA qu'ils doivent acquitter. Un directeur des douanes ayant jadis exclu le cognac de ce dispositif, les producteurs de cognac doivent remplir un carnet à souches, que le douanier vérifie chaque mois feuille par feuille ! Cette situation est non seulement absurde mais antiéconomique, puisqu'elle interdit à ces producteurs de profiter des plateformes de distribution qui se mettent en place pour la vente d'alcool. Je l'ai signalée à la directrice des douanes et à Monsieur Sapin.

M. René Dosière. La douane a gardé la culture du papier !

Mme Anne-Yvonne Le Dain. Qui contrôle, qui régule, qui analyse le système douanier ? J'ai l'impression que la douane, livrée à elle-même, échappe à tout contrôle et à toute évaluation.

M. Olivier Marleix. Un excellent rapport rédigé par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier pour la commission des finances du Sénat a étudié

le rôle de la douane dans la lutte contre la fraude fiscale sur internet. Le système de recouvrement des droits de douane et de la TVA sur le commerce en ligne est notoirement insuffisant. Si les grands opérateurs comme Amazon, la Fnac ou Vente-privee.com acquittent la TVA, qu'en est-il de ceux qui se situent hors de l'Union européenne et dont les flux de ventes se traduisent par du fret express ou du fret postal ?

Selon nos collègues du Sénat, les moyens physiques dont disposent les douaniers dans les aéroports sont dérisoires par rapport au volume de flux, qui se monte à 300 tonnes de fret postal par jour. Le rapport mentionne le projet AMAS, qui vise à améliorer le suivi des colis par une transmission préalable et automatique des informations postales. Il faut aussi mettre en place un système spécifique pour collecter l'impôt sur les produits d'e-commerce vendus par des sociétés installées à l'étranger, ce qui dépasse la mission des agents de la douane.

Peut-on chiffrer la fraude à la TVA sur l'e-commerce ? Souhaitez-vous suggérer des pistes au législateur ? Les sénateurs proposent de supprimer le dispositif d'envoi en valeur négligeable, qui entraîne une exonération d'office du paiement de la TVA. Doit-on aller plus loin et réviser les directives européennes, afin de systématiser les prélèvements à la source ? Faut-il instaurer une responsabilité des intermédiaires de paiement en ligne, où qu'ils se situent ?

M. Jacques Myard. Comment expliquer que les chiffres relatifs aux saisies de drogue varient autant d'une année à l'autre ? Pouvez-vous nous expliquer le fonctionnement de la toile profonde (*deep web*) ?

M. Didier Migaud. L'exemple cité par Mme Quéré conforte notre analyse : il faut décidément mettre fin à certains archaïsmes.

Madame Le Dain, la douane n'est pas en autogestion, puisqu'elle est placée sous l'autorité d'une direction générale, qui relève de la compétence d'un ministre. Je confirme toutefois qu'elle évolue lentement. Il faut de la volonté pour dépasser – dans la concertation – rigidités et pesanteurs, et prendre des décisions permettant de gagner en efficacité.

Les saisies, monsieur Myard, relèvent d'un certain aléa qui entraîne des différences d'une année à l'autre. Il est difficile d'apprécier sur le long terme les performances de la lutte contre les trafics ou l'efficacité des redressements, dont le nombre, en augmentation régulière, reste modeste. Ceux-ci ont représenté 323 millions en 2013. On observe en outre une différence sensible entre droits redressés et recouverts, sur lesquels nous avons du mal à obtenir des informations précises.

M. Éric Woerth, rapporteur. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur le service Cyberdouane, affecté à la surveillance d'internet ?

M. Raoul Briet. La Cour mène actuellement une enquête sur la DNRED qui devrait lui permettre de formuler en cours d'année des observations

définitives. Celles-ci pourront être transmises à la commission des finances, qui complètera ainsi son information sur le *deep web* ou la cyberdouane.

En matière de saisie de stupéfiants, la douane établit ses statistiques d'une manière particulière, qui s'éloigne du cadre interministériel fixé par l'OCRTIS. Plus généralement, si nous savons ce qu'est la saisie, nous ignorons le volume de la fraude, ce qui nous interdit de mesurer précisément l'efficacité de la douane. Enfin, le système de comptabilité analytique que celle-ci utilise ne permet pas d'évaluer les moyens dédiés à la lutte contre la fraude.

La différence des traitements réservés au pineau des Charentes et au cognac illustre la subsistance de procédures archaïques et de règles disparates, que la douane semble réticente à remettre en cause.

Mme Martine Pinville, présidente. Je remercie le Premier président de la Cour des comptes et ceux qui l'accompagnent. Il revient aux rapporteurs du Comité de formuler des propositions, à partir de l'analyse de la Cour, afin d'améliorer l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics.

Le Comité autorise la publication du rapport de la Cour des comptes.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Lors de sa séance du 3 juin 2015, le Comité examine le présent rapport.

M. Régis Juanico, président. Mes chers collègues, je vous prie d'excuser le président Bartolone qui m'a demandé de le suppléer. Nous allons aujourd'hui examiner le rapport d'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics. Je vous rappelle nous avons décidé de réaliser cette évaluation à la demande du groupe Gauche démocrate et républicaine. Elle a fait l'objet d'une demande d'assistance à la Cour des comptes, dont l'étude nous a été présentée par son Premier président, M. Didier Migaud, le 19 février dernier. Nos rapporteurs sont MM. Gaby Charroux, pour la majorité, et Éric Woerth, pour l'opposition.

Le groupe de travail était composé de Mme Sylviane Alaux, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, Mme Nathalie Chabanne, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Yann Galut et Mme Anne-Yvonne Le Dain.

M. Éric Woerth, rapporteur. Au cours de nos travaux, auxquels Mmes Chabanne et Dalloz, notamment, ainsi que M. Buisine, ont pris une part assidue, nous avons rencontré et entendu nombre d'interlocuteurs, appartenant à divers organismes. Le Premier président Migaud est venu présenter le rapport de la Cour des comptes, relativement sévère à l'égard de la douane. Notre propos n'a pas été de refaire ce rapport, mais de lui apporter certains compléments ou rectifications.

La douane française évolue dans un contexte qui lui est peu favorable, car la majorité des flux de marchandises entre sur le territoire français via des ports étrangers, au premier rang desquels Rotterdam et Anvers. Ce trafic considérable, de conteneurs en particulier, échappe ainsi en partie à la douane, ce qui nous amène à considérer que bon nombre des réponses aux questions relatives à l'efficacité du contrôle douanier français sont à apporter au européen. Nous ne pouvons nous en remettre au hasard, au contrôle par échantillons, encore moins au fameux « flair » du douanier. Il nous faut recourir aux méthodes de ciblage les plus « scientifiques » possible.

Le système de ciblage *Import Control System* (ICS) constitue l'outil majeur dans ce domaine. Dès le mois de septembre 2015, la France imposera une déclaration sommaire de dépôt temporaire (DSDT) pour les marchandises à destination de notre territoire ayant transité par un autre pays de l'Union européenne, ce qui confortera notre capacité autonome de ciblage.

Certaines décisions de la Cour de justice de l'Union européenne nous empêchent de lutter efficacement contre la contrefaçon : c'est notamment le cas de l'arrêt *Nokia Philips* du 1^{er} juillet 2011, aux termes duquel une marchandise en

stand by passant par le France ne peut plus faire l'objet d'un contrôle pour contrefaçon, si bien que les saisies de contrefaçons ont connu, dans un premier temps, une baisse de 65 % entre 2011 et 2012.

Une réponse partielle a été apportée par le Gouvernement avec l'adoption de la loi du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon, qui a étendu la possibilité de placer les marchandises en retenue, jusqu'alors limitée aux marques, aux dessins et modèles ainsi qu'aux droits d'auteur, à l'ensemble des droits de propriété intellectuelle. Ce texte a également créé la procédure de destruction simplifiée qui permet d'aboutir, sous le contrôle de la douane et sous la responsabilité du titulaire du droit, à la destruction des marchandises contrefaites sans intervention judiciaire. Il conviendra certes d'évaluer l'efficacité de ces instruments juridiques, mais on observe d'ores et déjà, depuis 2014, une hausse importante des saisies de contrefaçons.

Nous nous sommes penchés sur le commerce par Internet, qui prend une ampleur croissante. Nous avons visité les locaux de la société FEDEX à Roissy et rencontré les douaniers opérant sur place ; il est très difficile à une équipe limitée à une dizaine de personnes, malgré toute leur bonne volonté, de faire face au volume quotidien des envois. Aussi estimons-nous qu'une quarantaine de recrutements seraient nécessaires, afin de porter l'effectif à cinquante : cette demande, au demeurant raisonnable, de créations de postes est la seule que vous m'entendrez formuler...

La Cour des comptes déplore que la douane concentre son action sur la contrefaçon, le tabac et les stupéfiants, au détriment de la fiscalité et en particulier de la TVA. Comme nous le soulignons dans notre rapport, les choses ne sont cependant pas si simples. Notre régime douanier de TVA à l'importation, dit « régime 42 », veut que celle-ci ne soit acquittée que dans le pays de destination, ce qui peut favoriser l'« évaporation » de TVA, faute de communication entre les services. Les Pays-Bas, quant à eux, ont remplacé ce régime par un système d'autoliquidation de la TVA, qui permet de mieux assurer les contrôles. En France, la TVA relève, selon les cas, soit de l'administration fiscale, soit de l'administration des douanes ; il faut rapprocher l'une et l'autre, afin que la douane dispose des documents et éléments nécessaires pour savoir si la TVA a été acquittée ou non.

M. Gaby Charroux, rapporteur. Je centrerai mon propos, quant à moi, sur l'évolution, qui doit être accélérée, de l'organisation des services douaniers. L'adaptation du réseau territorial est inévitable, et la douane doit poursuivre l'évolution de ses métiers.

On constate une baisse globale, contrastée selon les secteurs, des effectifs de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) : moins 14 % en dix ans, aboutissant à un effectif de 16 662 agents en 2014.

Les moyens humains de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), service chargé de la lutte contre les grands trafics, ont toutefois augmenté de 8 %, ceux du service national de la douane judiciaire (SNDJ) de 16 %. Les effectifs de la branche des opérations commerciales et de l'administration générale, qui prend une place accrue par rapport aux tâches de contrôle et de surveillance, s'élèvent à 5 050 équivalents temps plein.

La DGDDI a conduit beaucoup de réformes difficiles au cours des dernières années ; elle a subi une réduction de ses effectifs allant au-delà du non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. Toute la question est de savoir jusqu'où cette réduction doit aller et dans quelles conditions la suppression d'autres services douaniers sur le territoire national peut être envisagée. Je dois à l'honnêteté d'indiquer que, selon Éric Woerth, la baisse globale des effectifs doit être poursuivie, tandis qu'à mon sens il convient, au bas mot, de les maintenir à leur niveau actuel.

Une autre nécessité est d'actualiser les objectifs et de hiérarchiser les priorités. Nous sommes certes confrontés à la fraude, mais l'accompagnement des entreprises constitue également une nécessité. Divers moyens innovants ont été mis en œuvre à cette fin, parmi lesquels la création du service des grands comptes et celle du statut d'opérateur économique agréé.

Dans le domaine de la lutte contre la fraude, l'utopie d'un contrôle exhaustif des marchandises et des personnes entrant sur notre territoire est aujourd'hui dépassée. Nous n'en avons pas les moyens ; en avons-nous, d'ailleurs, la volonté ? À Roissy, le contrôle systématique est pratiquement abandonné, et nous avons constaté beaucoup d'amertume chez les agents. Sans doute faut-il remettre en cause, comme le disait Éric Woerth, la polarisation de l'activité sur les stupéfiants, le tabac ou les contrefaçons, notamment pour mieux combattre la fraude à la TVA, mais cela suppose une définition plus claire des objectifs.

S'agissant du réseau territorial, les agents de surveillance sont répartis en 214 brigades terrestres et 45 brigades aéronavales, et le nombre des implantations a diminué de 18 % entre 2010 et 2014, pour atteindre 925 actuellement. La Cour des comptes préconise de réduire encore ce nombre, en regroupant les agents des brigades qui n'atteignent pas la taille critique. Nous considérons, pour notre part, qu'il convient de maintenir une couverture systématique du territoire et de ne pas restreindre la surveillance aux grands axes de passage ou de flux du commerce international. Enfin, il faut réviser l'organisation des moyens matériels aéro-maritimes en coordination avec les autres administrations de l'État car, de ce point de vue, nous sommes très en retard.

Sur le plan des méthodes de travail, des progrès ont été réalisés en matière de ciblage, grâce à la création du service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) ainsi qu'à l'expérimentation menée au centre opérationnel douanier terrestre (CODT) de Bordeaux. Il faut encore étoffer et moderniser les moyens de surveillance terrestres, tels les scanners et moyens de radio, actuellement

insuffisants même si des progrès sensibles sont constatés, qui nous permettent de soutenir la comparaison avec bien d'autres pays européens, les Pays-Bas notamment – qui constituent, cela dit, un cas sans doute particulier.

L'amélioration des systèmes d'information de nos services douaniers est une priorité de premier rang. Il s'agit d'un domaine d'une grande complexité, qui place les personnels devant une certaine difficulté, et qui suppose donc un effort spécifique.

Je conclurai sur un sujet qui, en quelque sorte, transcende les thèmes que j'ai abordés : la très grande difficulté du dialogue social au sein de la DGDDI, soulignée par la totalité des cinq syndicats représentatifs. S'il n'y en avait eu qu'un pour le dire – et je tourne mon regard vers moi-même, disant cela, avec un peu d'humour –, nous aurions pu penser qu'il y avait un peu d'excès dans ce constat, mais cette unanimité nous a troublés et nous en avons fait part à la directrice générale des douanes comme au ministre du budget ; il s'agit d'une situation sérieuse que nous devons prendre en compte.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je tiens à saluer la qualité du travail accompli par les rapporteurs et ferai néanmoins une remarque liminaire qui risque d'apparaître comme peu consensuelle – mais nous sommes ici, après tout, pour faire preuve de franchise dans notre expression. La performance n'est pas liée au niveau d'effectifs, puisque leur baisse n'a pas empêché, au cours des trois dernières années, une nette progression des résultats dans tous les domaines. Certes, cette baisse ne pourra se poursuivre indéfiniment, mais la réalité est là.

Nous avons bien compris que le projet stratégique avait été très mal vécu et perçu par les agents, et peut-être mal présenté. Faut-il, selon vous, le redéfinir, ou peut-on le mettre en œuvre en l'état – et, si oui, à quelle échéance ? Il y a une attente de la part des agents, perplexes devant l'évolution du service en général et de leur métier en particulier.

Vous évoquez la refonte nécessaire des systèmes d'information. Je ne comprends pas que Bercy n'ait pas mieux pris la mesure des difficultés. Sans une bonne coordination et un bon pilotage, on n'avancera pas, et cela nuira non seulement à la lisibilité de l'action de la douane, mais aussi au service rendu.

Vous préconisez une remise à niveau des moyens du service, avec des méthodes modernes adaptées à l'ampleur du trafic à surveiller. Avez-vous estimé le coût approximatif de cette remise à niveau ?

Enfin, peut-on réduire encore, selon vous, le nombre des implantations territoriales, ou bien le seuil critique est-il atteint ? Comment réorganiser le service tout en maintenant le niveau de présence nécessaire ?

M. Marc Francina. Je suis l'élu d'une circonscription comportant 120 kilomètres de frontière avec la Suisse, pays qui n'appartient pas à l'Union européenne, et dans laquelle il reste 22 douaniers qui travaillent par équipes de

trois : autant dire qu'ils ne peuvent rien faire ! À Bercy, on leur explique en outre que, puisqu'ils ne font pas de saisies de drogue, leurs effectifs vont encore être réduits. Si vous me donnez trois valises de billets, j'embarque au port d'Évian à cinq heures trente du matin, et le tour est joué !

Les douaniers qui gardent l'entrée de Bercy seraient beaucoup mieux employés sur le terrain qu'à surveiller les voitures qui arrivent au ministère. La diminution des effectifs, qui n'est pas propre au gouvernement actuel, a été très mal vécue, de même que la fermeture du centre de dédouanement de Thonon. Il ne reste plus aujourd'hui, sur la côte du lac Léman, que les postes de Saint-Gingolph et d'Annemasse. Alors même que les douaniers n'ont plus les moyens d'accomplir leur mission, le rapport encourage l'administration à diminuer davantage les effectifs.

Mme Nathalie Chabanne. Je voudrais tout d'abord saluer la qualité du travail des rapporteurs. Certes, les avis divergent sur la présence territoriale du service des douanes, mais cette administration, qui a payé un lourd tribut à la réduction des effectifs, est en outre sommée depuis des années de réformer ses méthodes de travail, notamment en pratiquant davantage le ciblage qui, s'il donne de bons résultats, n'en a pas moins dérouté les douaniers.

Je suis, moi aussi, l'élue d'une circonscription frontalière, avec l'Espagne en l'occurrence. C'est un important lieu de passage de produits illicites, ce qui crée une situation difficile. Or, le grand Sud-Ouest est confronté à la menace de suppression des brigades d'Albi et du Verdon. Pour une question d'effectifs, on privilégie les grands axes, ce qui signifie qu'on va surveiller le Perthus ou Biriadou, mais pas l'intérieur, où les trafics ont quasiment la voie libre – comme le montre le volume des saisies effectuées au col de Somport lorsque les équipes s'y déplacent.

Comme Gaby Charroux, je pense que nous avons besoin d'un bon maillage territorial. Les agents, sur le terrain, nous disent que les services sont déjà « à l'os » et qu'on ne peut pas leur ôter plus de moyens, matériels ou humains : pour lutter contre le trafic de stupéfiants, par exemple, un maître-chien est indispensable. Ce maillage n'est pas incompatible avec le ciblage, mais si l'on impose aux équipes un ciblage de plus en plus pointu, si l'on centralise de plus en plus les brigades, on se privera de leurs initiatives et de l'apport que constitue leur connaissance des particularités du terrain.

Les opérations commerciales constituent une spécialisation en plein avènement, mais les douaniers – je suis moi-même ancienne douanière – ont le sentiment qu'on leur demande de se limiter aux activités d'enregistrement afin de permettre aux entreprises de gagner en compétitivité en accélérant les procédures. Le risque est qu'ils s'entendent dire un jour : « Vous enregistrez, vous tamponnez et vous laissez passer », et qu'on les empêche de faire des contrôles qui n'entrent pas dans les critères du ciblage.

Enfin, le dialogue social au sein de cette administration est primordial. Les agents reconnaissent eux-mêmes qu'ils ne peuvent pas tout contrôler, mais cela fait bien plus de deux ans qu'ils font des propositions de réforme ; il est indispensable de savoir les écouter, si l'on veut que la douane parvienne à définir ses missions et, surtout, n'en perde aucune.

M. Éric Alauzet. Réagissant aux propos liminaire d'Éric Woerth, je constate que certaines décisions contre-productives ont été prises qui pourraient affaiblir la qualité et la performance des contrôles. J'observe par ailleurs que la réalisation du canal Seine-Nord ne fera qu'amplifier le déséquilibre dont souffre le port du Havre par rapport aux ports étrangers que sont Rotterdam et Anvers.

Le rapport fait état d'une baisse des effectifs de 14 %, mais il ne détaille pas assez précisément cette baisse par cadre d'emploi. Or il semble que ce soit les catégories C qui en pâtissent le plus, tandis que les postes d'encadrement progressent, en quantité comme en masse salariale, avec des bonifications pour la réalisation d'objectifs de réduction des effectifs.

Le maintien de la présence territoriale me paraît important, car ce sont les territoires ruraux ou moins urbanisés qui souffrent de sa réduction, le risque étant, comme pour toutes les administrations, celui d'une concentration de l'activité et de l'emploi dans les grands centres urbains. C'est une vraie question d'aménagement du territoire, sans doute marginale au regard de notre sujet, mais l'enjeu est de taille pour les territoires concernés.

M. Olivier Marleix. Je félicite les rapporteurs pour leur travail, à la fois complémentaire de celui de la Cour des comptes et riche en propositions. La réponse aux situations nouvelles créées par le commerce en ligne ne réside pas dans la seule gestion des effectifs. Il ne s'agit plus d'ergoter sur les suppressions de postes passées, mais de réaliser la transition entre une administration de main-d'œuvre et une administration disposant de moyens modernes. Or, le rapport ne consacre qu'une page à ce sujet, et s'étend davantage sur les questions d'effectifs ; j'aurais préféré l'inverse.

On évoque des outils technologiques nouveaux, capables de scanner un train entier roulant à grande vitesse, ou des scanners intelligents – comme celui développé par l'entreprise française Morpho – capables de détecter la présence de produits stupéfiants. L'enjeu véritable pour la douane est de se doter, dans les grandes plateformes portuaires ou aéroportuaires, de moyens technologiques à la hauteur des enjeux du développement du commerce international sous toutes ses formes. Il faut pallier l'insuffisance des moyens humains consacrés aux missions traditionnelles de lutte contre les trafics et en consacrer plus à la lutte contre l'évasion fiscale, notamment celle liée à la TVA.

Je fais mienne la question de Marie-Christine Dalloz : sommes-nous capables d'évaluer l'effort budgétaire à fournir pour faire de la douane française une administration à la pointe de la technologie ?

Mme Monique Rabin. Les rapporteurs ont-ils étudié les initiatives prises par certains préfets de région, par exemple pour combattre le travail dissimulé en associant plusieurs administrations – Inspection du travail, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), DGDDI ?

Je déplore par ailleurs que le rapport ne comporte pas plus de préconisations, et je compte donc beaucoup sur le rapport de suivi pour en faire d'autres, afin que ce travail ne reste pas lettre morte. Enfin, je partage les observations qui ont été faites sur le coût de la modernisation, qui nécessite des technologies de pointe, mais aussi des moyens humains.

M. Jean Launay. Le rapport indique que le dispositif aéronaval est un gros consommateur de moyens ; or, notre parc naval est dégradé et les investissements y sont coûteux, d'où l'insistance mise sur le nécessaire développement de la coordination entre administrations de l'État. Cette question est au cœur du sujet : quels moyens mobiliser, au-delà de ceux de la douane, et comment les regrouper ? La présence de l'État en mer est primordiale, car la façade maritime de notre pays est considérable.

M. Éric Woerth, rapporteur. À ceux qui regrettent que notre rapport soit insuffisamment prescriptif, je répondrai que notre situation est particulière puisque, à la différence de la plupart des autres évaluations du CEC, nous disposons d'un rapport de la Cour des comptes, qui comporte sur un certain nombre de points des préconisations assez détaillées. C'est le cas, entre autres, du dispositif aéronaval, pour lequel nous avons fait nôtres les conclusions de la Cour sans y revenir. Sur d'autres points, en revanche, il arrive que les analyses nous paraissent contestables, ou doivent être amendées, ou nécessitent un approfondissement. C'est pourquoi les deux rapports doivent être lus en regard l'un de l'autre.

Certaines recommandations revêtent un aspect incantatoire, telle celle relative à l'accélération de l'harmonisation des informations sur la TVA entre pays membres de l'Union européenne. Les systèmes d'information ne peuvent, de toute façon, pas vivre isolément les uns des autres. S'il est illusoire de prétendre fixer une date, ce que personne n'est d'ailleurs en mesure de faire, notre propos était surtout de mettre un peu de pression sur la DGDDI et le ministère de tutelle afin d'aboutir à un calendrier acceptable.

En ce qui concerne les effectifs, M. Charroux et moi n'avons pas, c'est vrai, la même vision des choses. Pour ma part, je reconnais que la douane a beaucoup contribué à la baisse puis à la stabilisation des effectifs de la fonction publique, et nous avons salué cet effort. Cela étant, faut-il s'arrêter là, ou poursuivre l'évolution ? J'opte pour la deuxième solution, qui passe selon moi par un redéploiement entre la surveillance et les opérations commerciales et par un recours accru aux moyens techniques récentes. Les innovations qu'a évoquées Olivier Marleix représentent un très gros gain potentiel de productivité.

Les budgets d'investissement sont très faibles au regard des budgets de fonctionnement : 65 millions d'euros sur un budget total de 1,6 milliard d'euros. Cela fait problème lorsque l'on songe aux moyens nécessaires pour doter les douaniers d'équipements nouveaux, notamment dans les Antilles : la lutte contre la drogue y nécessite des avions, des bateaux et du renseignement. Mais on peut poursuivre la diminution des effectifs – peut-être à un rythme inférieur – si on accepte l'idée que le douanier n'a pas besoin d'être partout, à toutes les frontières.

Marc Francina déplore qu'il n'y ait pas plus de douaniers à sa frontière, qui n'est pas, il est vrai, une frontière interne à l'Union européenne et qui ne se situe pas franchement dans une zone rurale, mais qu'il y ait trente ou quarante douaniers au lieu de vingt ne changerait pas grand-chose. N'oublions pas que les forces de police et de gendarmerie sont présentes et ont vocation à contrôler des personnes et des voitures. Mais, pour ce qui regarde le contrôle douanier lui-même, il faut privilégier le ciblage, qui repose sur la centralisation du renseignement. Plus de ciblage, plus de moyens techniques, avec des coups de main ponctuels : voilà ce que nous savons faire, et qui est très efficace.

Le douanier qui contrôle ce qu'il veut au gré de son inspiration représente un modèle en passe de disparaître, même s'il convient, comme l'a dit Mme Chabanne, de conserver une marge de souplesse au nouveau local. Compte tenu du volume des flux et de la mobilité des contrevenants, le ciblage s'impose et s'imposera de plus en plus.

Quant à la drogue, il est moins efficace de la saisir au terme de son parcours que de le faire à l'entrée, faute de quoi on se condamne à ne saisir que de petites quantités de marchandise et d'argent liquide. Je ne dis pas qu'il faille s'en abstenir, mais au bon moment et avec des moyens adéquats – y compris sur le canal Seine-Nord lorsqu'il sera en service, car, comme les péniches ne vont pas vite, il sera possible de les scanner à loisir...

La question de la fusion avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et des inquiétudes que cette perspective suscite chez les agents est une sorte de « marronnier », que tout nouveau ministre arrivant à Bercy trouve en bonne place sur son bureau. Je considère que le sujet n'est pas à l'ordre du jour, car la DGFIP travaille dans bien des domaines ne relevant pas uniquement des questions de douane, et je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'une réduction des effectifs améliorerait les choses. En revanche, il faut mettre en commun les données des deux administrations, qui relèvent du même ministre et qui doivent davantage collaborer. Un progrès a été constaté à cet égard, même si la DGDDI a tendance à considérer que c'est davantage elle qui alimente la DGFIP que l'inverse. L'efficacité de l'administration ne passe pas forcément par la fusion, mais surtout par l'échange, qui permet à chacun d'accomplir mieux la tâche qui est la sienne.

M. Gaby Charroux, rapporteur. Je partage bien des points de vue qui se sont exprimés et j'entends particulièrement celui de M. Francina. Je suis élu de la circonscription des Bouches-du-Rhône qui recouvre le port de Fos-sur-Mer, Port-

Saint-Louis-du-Rhône et Martigues-Lavéra. Il y a trois ou quatre ans, j'ai rencontré des douaniers qui m'ont fait part de leur désarroi devant les évolutions qu'ils constataient. À leur invitation, j'ai participé aux états généraux de la douane ainsi qu'aux travaux du Conseil économique social et environnemental (CESE) où le sujet a été évoqué. J'ai mesuré l'attachement des douaniers à leur mission, qui ressort aussi de toutes les auditions que nous avons effectuées.

J'avoue ne pas comprendre la volonté de poursuivre la réduction des effectifs, dont le rapport montre qu'elle a été considérable au cours des dix dernières années. Je peux confirmer à M. Alauzet que ce sont bien les emplois de catégorie C qui ont été principalement touchés. Cela peut s'expliquer par les évolutions technologiques, le ciblage, etc., mais il n'empêche que le « bon vieux douanier du coin », que ce soit celui de Port-Saint-Louis-du-Rhône ou des bords du lac Léman, est désemparé et se demande jusqu'où l'on va aller ainsi. Nous sommes confrontés à une évolution considérable : celle des échanges commerciaux entre les pays et des trafics qui s'ensuivent, mais aussi celle des méthodes de la douane. Reste que nous ne pouvons continuer cette course effrénée à la diminution des moyens humains : il faut garder un équilibre.

J'ignore si demain nous parviendrons à ressembler aux Pays-Bas qui ont su s'adapter à ces contraintes nouvelles ; j'espère que oui, car cela voudrait dire que les ports de Marseille ou du Havre seraient égaux en importance à celui de Rotterdam, mais cela suppose des moyens financiers.

L'idéal serait, bien entendu, de remonter jusqu'à la source des trafics qui, souvent, sont situés dans des pays étrangers, mais cela exige un gros effort de communication, car lorsque l'on explique qu'on n'intervient pas contre le petit trafiquant local – celui qui gâche la vie de tout un quartier – au motif que l'on concentre la lutte sur les grands trafics, personne ne peut l'accepter, et cela crée une irritation considérable.

Le Comité autorise la publication du présent rapport.

ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions :

– Mme Manuela Dona et de M. Sébastien Gehan, co-secrétaires généraux du Syndicat national des agents des douanes-CGT (SNAD-CGT) (11 mars 2015).

– M. Diego Rizzo, secrétaire général de CFDT-Douanes (11 mars 2015).

– M. Philippe Bock, co-secrétaire général de Solidaires Douanes (11 mars 2015).

– M. Vincent Thomazo, secrétaire général d'UNSA-Douanes, et de M. Jean-Marie Favre, secrétaire interrégional, section Service national de douane judiciaire (11 mars 2015).

– Mme Marie-Jeanne Catala, secrétaire générale par intérim, et de M. Jacques Deffieux, président de la branche cadre de l'Union syndicale des douanes – Force ouvrière (USD-FO) (11 mars 2015).

– M. Marc-André Feffer, directeur général adjoint, chargé de la stratégie de développement, des affaires juridiques et internationales et de la régulation du groupe La Poste, et de M. Jean-Paul Forceville, directeur de la régulation et des affaires institutionnelles et européennes (18 mars 2015).

– Mme Brigitte Iconomoff, manager Douanes en charge des questions réglementaires de Fedex (18 mars 2015).

– Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), accompagnée de M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et de Mme Laurence Jaclard, chargée des relations institutionnelles (1^{er} avril 2015).

– M. Frédéric Chastenot de Géry, chef du service du soutien au réseau à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagné de M. Jean Fouché, chef de bureau (8 avril 2015).

– M. Olivier Sivieude, chef de service du contrôle fiscal, à la direction générale des finances publiques (DGFIP), accompagné de M. Florent Barrois, adjoint Bureau CF3, et de M. Manuel Faucher, *task force* TVA DGFIP (15 avril 2015).

– M. Nicolas Le Gall, attaché douanier aux Pays-Bas (15 avril 2015).

– M. Christian Eckert, Secrétaire d'État au Budget, accompagné de M. Fabrice Aubert, conseiller juridique, M. François Adam, directeur-adjoint de cabinet, M. Sébastien Rabineau, conseiller parlementaire, et de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) (15 avril 2015).

2. Déplacements :

- **à Marseille** (16 juin 2014) :
 - M. Jean-Louis Moret, directeur interrégional des douanes-Méditerranée ;
 - M. Patrice Vernet, directeur régional des douanes de Marseille ;
 - M. Vincent Augias, chef du Pôle orientation des contrôles (POC) de Marseille ;
 - M. Guy Cros, chef divisionnaire à Marseille extérieur ;
 - M. Bruno Ligiôt, chef divisionnaire de Marseille-Fos.

- **à la Direction interrégionale des douanes et droits indirects de Roissy-en-France** (30 juin 2014) :
 - M. Dominique Labiche, directeur interrégional ;
 - Mme Corinne Cléostrate, directrice régionale à Roissy voyageurs ;
 - M. Philippe Legué, directeur régional à Roissy fret.

**CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES À L'ÉVALUATION DE
L'ACTION DE LA DOUANE DANS LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES
ET TRAFICS**

Cour des comptes



L'ACTION DE LA DOUANE DANS LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET TRAFICS

Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité
d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Janvier 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE.....	7
RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I DES ENJEUX EN MUTATION, DES CAPACITÉS D’ACTION TRIBUTAIRES DU CADRE EUROPÉEN	17
I - La complexité de la police de la marchandise.....	17
A - Les règles douanières.....	17
B - La typologie des infractions.....	19
II - Des menaces et des risques croissants	20
A - Une position de carrefour.....	20
B - Des grands trafics en progression.....	20
C - Les nouvelles modalités des trafics.....	24
III - Les pouvoirs étendus conférés à la Douane par le droit national.....	27
A - L’adaptation permanente du code des douanes.....	28
B - L’exercice des pouvoirs de police judiciaire en matière douanière	29
C - Les autres bases législatives.....	30
IV - L’impact du cadre européen sur l’action de la Douane	31
A - Les limites de l’union douanière.....	31
B - Les conséquences de l’orientation des flux logistiques.....	33
CHAPITRE II DES PRIORITÉS PEU ÉTAYÉES, UNE EFFICIENCE MAL ÉVALUÉE.....	41
I - Une stratégie insuffisamment affirmée.....	41
A - Des priorités globales reconduites sans remise en question.....	41
B - Une programmation peu sélective.....	43
II - Des incertitudes dans l’estimation des ressources affectées à la lutte contre les fraudes et trafics.....	44
A - Des coûts insuffisamment documentés	44
B - Des moyens humains affectés à la lutte contre les fraudes et trafics difficiles à appréhender avec précision.....	47
III - Des résultats malaisés à apprécier	49
A - Des instruments de mesure de l’activité partiels.....	49
B - L’impossible rapprochement entre les résultats obtenus par la Douane et l’étendue des fraudes et trafics qu’elle combat.....	52
CHAPITRE III LE DISPOSITIF OPÉRATIONNEL : UNE ADAPTATION À ACCÉLÉRER.....	55
I - Une structure centrale forte, un réseau territorial à resserrer	55
A - Des services à compétence nationale aux capacités importantes	55
B - Un réseau territorial trop dispersé	58
II - Une organisation des contrôles à perfectionner	62
A - Une chaîne des contrôles à piloter de manière plus cohérente.....	62
B - Les contrôles sur les plates-formes portuaires et aéroportuaires : des points de faiblesse	63

C - La surveillance des axes terrestres : des méthodes en cours d'adaptation, un redéploiement à opérer.....	70
D - La surveillance aéromaritime : une indispensable réflexion d'ensemble.....	72
III - Une gestion des moyens à améliorer	79
A - Des synergies internes à renforcer	79
B - Des progrès à apporter à la gestion des ressources humaines	83
C - Des systèmes d'information à privilégier	86
D - Des équipements à rénover	87
CHAPITRE IV LA DOUANE ET LES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT : DES COOPÉRATIONS À RENFORCER, DES ATTRIBUTIONS À CLARIFIER.....	91
I - La Douane au sein des ministères économiques et financiers : une collaboration très récente à consolider.....	92
A - Les services fiscaux : une coopération à densifier	92
B - Le Service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) : des actions communes trop limitées	96
C - La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : des chevauchements importants	97
II - Les coopérations à renforcer avec les ministères techniques	99
A - Le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation	99
B - L'ANSM (Agence nationale de la sécurité des médicaments et des produits de santé).....	100
III - La Douane et l'autorité judiciaire : des méthodes à ajuster	101
A - L'arbitrage entre action administrative douanière et procédure judiciaire.....	102
B - Les risques liés à une insuffisante coopération avec l'autorité judiciaire	103
C - Le souhait de la Chancellerie d'un renforcement de la judiciarisation des affaires douanières	104
IV - La Douane et les services du ministère de l'Intérieur : une répartition des compétences à préciser.....	105
A - Une coopération difficile à organiser	105
B - La lutte contre le trafic de stupéfiants : des chevauchements et des rivalités.....	109
C - La tenue de points de passage des frontières (PPF) : des désaccords sur la répartition	112
D - La surveillance d'internet : des mutualisations à explorer	113
CONCLUSION GÉNÉRALE	117
ANNEXES.....	121
I Les douanes au Royaume-Uni	135
II La douane aux Pays-Bas.....	136
III Les douanes en Allemagne.....	138
IV Les douanes en Espagne.....	139

Avertissement

En application de l'article L.132-5 du code des juridictions financières, le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, à l'issue de sa réunion du 30 octobre 2013, a souhaité que Cour procède à une enquête sur l'action de la Douane contre les fraudes et trafics. Le Président de l'Assemblée a transmis cette demande au Premier président de la Cour par courrier du 15 novembre 2013.

Le périmètre de l'enquête a été défini par deux courriers du Premier président de la Cour au président de l'Assemblée nationale, en date du 18 décembre 2013 et du 3 février 2014 (reproduits en annexe 1). Elle porte « sur l'ensemble des services douaniers et des trafics entrant dans leur champ de compétence », vise à « apprécier l'adaptation des moyens et de l'organisation de la Douane aux formes nouvelles de trafic dans un contexte d'internationalisation des échanges » et s'attache à « analyser le cadre européen et les dimensions internationales de l'exercice des missions de la Douane ainsi que son articulation avec celles des autres administrations françaises susceptibles de lutter contre les trafics. »

Les fraudes et trafics analysés dans le présent rapport sont ceux qui peuvent toucher les échanges internationaux de marchandises, à l'exclusion donc de ceux dont la Douane peut être amenée à connaître dans ses activités fiscales internes.

Les travaux ont été réalisés au cours de l'année 2014. Ils ont été conduits en concertation avec les rapporteurs parlementaires, rencontrés le 5 février et le 16 juillet. Cette enquête, en raison de son objet, n'a pas pris la forme d'une évaluation telle que définie dans ses modalités par les articles R. 143-14 à R 143-18 du code des juridictions financières.

Les rapporteurs de la Cour ont analysé l'action de l'ensemble des services de la Douane impliqués dans la lutte contre les fraudes et trafics, par examen de pièces écrites, entretiens et visites sur de nombreux sites ; ils ont rencontré des responsables des institutions européennes (Commission et Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)) et le secrétaire général de l'organisation mondiale des douanes (OMD). Ils ont eu de nombreux contacts avec l'ensemble des administrations partenaires de la Douane impliquées dans la lutte contre les fraudes et trafics, ainsi qu'avec les représentants de diverses entités concernées par ce sujet. L'annexe 2 en contient la liste.

Dans la perspective d'un parangonnage international, ils ont procédé à un examen de l'organisation et des missions des douanes de pays européens proches (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Espagne). Le principal constat qui en ressort est l'extrême hétérogénéité des structures douanières et de la répartition des tâches entre services de l'État en matière de lutte contre les fraudes et trafics (cf. annexe 5).

Le contenu du rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite par transmission, en octobre 2014, d'un relevé d'observations provisoires à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et aux autres directions ou services compétents du ministère des finances et des comptes publics ainsi qu'aux autres administrations et organismes concernés, qui ont répondu en novembre 2014. La directrice générale des douanes

et des droits indirects et le secrétaire général de la mer ont été entendus en audition le 28 novembre 2014.

Le présent document, qui constitue le rapport prévu par l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, a été délibéré le 4 décembre 2014 par la première chambre, présidée par M. Briet, président de chambre, et composée de Mme Saliou, conseillère maître, MM Vivet et Écalle, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Malgorn, conseillère maître, M. Chouvet, conseiller maître, M Justum, auditeur et, en tant que contre-rapporteur, M. Charpy, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 16 décembre 2014 par le comité du rapport public et des programmes composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

1) Des défis croissants, des conditions d'action tributaires du cadre européen

Les fraudes et trafics sont de plus en plus divers, complexes, mondialisés et utilisent tous les outils de transmission de l'information, tous les vecteurs de transport physique des marchandises. Leur dimension financière est concomitamment de plus en plus développée : fraudes fiscales, notamment à la TVA, recyclage et blanchiment des profits illicites en témoignent. Lutter contre les fraudes et trafics ne consiste donc plus seulement à interrompre des mouvements physiques de marchandises, mais aussi, voire surtout, à identifier des mécanismes de fraudes, à démanteler des réseaux, à identifier et mettre hors d'état de nuire des organisations criminelles, à infliger les pénalités prévues par la loi et à prévenir les fraudes et trafics en réduisant les failles dans tous les circuits concernés.

À cette fin, la Douane dispose de pouvoirs juridiques étendus. Le législateur a veillé à doter au fur et à mesure la Douane des instruments de droit lui permettant de mieux traiter certains sujets (par exemple la contrefaçon) et d'utiliser de nouvelles modalités d'action (infiltrations, « coups d'achat », etc.). L'exercice de certaines de ces facultés a été placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire. La Douane a été dotée d'un service de police judiciaire, le SNDJ, à la disposition de l'autorité judiciaire et exerçant ses pouvoirs sur la base du code de procédure pénale. Les procédures douanières se sont ainsi progressivement rapprochées du droit commun pénal. Les traitements informatiques douaniers susceptibles d'exploiter des données nominatives sont par ailleurs encadrés par la CNIL.

L'évolution du cadre européen a profondément affecté les conditions d'action de la Douane. Historiquement, elle était chargée de monter la garde aux frontières nationales et d'y intercepter des marchandises de fraude. Son organisation et la répartition de ses moyens étaient conçues en fonction de ces tâches. L'union douanière entrée en vigueur en 1968 a transformé l'Union en un territoire unique au regard de la circulation des marchandises, régi par le code des douanes communautaire, mais les fonctions douanières y demeurent exercées, *ratione loci*, par les administrations nationales. Depuis l'instauration du marché unique et la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union au 1^{er} janvier 1993, les contrôles sont effectués, en principe, uniquement à l'entrée sur le territoire européen, à la diligence de la douane nationale géographiquement compétente. Or les douanes nationales ont des pratiques hétérogènes et les modalités et niveaux de contrôle sont variables. La Douane française exerce avec sérieux les contrôles à l'entrée qui lui incombent mais ces contrôles, en raison de l'orientation des flux logistiques, ne couvrent qu'une faible partie des marchandises importées en France par voie maritime, routière et ferroviaire. La Douane contrôle davantage elle-même les produits qui arrivent directement en France par voie aérienne, mais le contrôle du fret postal ou express est difficile car il est composé de très nombreux envois de faible volume et valeur unitaire. Une fois les marchandises introduites sur le territoire européen, leur traçabilité est insuffisante.

Ce contexte a des incidences notables en matière de lutte contre les fraudes et trafics et favorise la fraude à la TVA, notamment du fait du régime 42, qui permet d'introduire des biens dans l'Union sans régler la TVA à l'entrée. La France y est particulièrement exposée. Lutter efficacement contre les fraudes à la TVA nécessiterait un accès en temps réel aux déclarations souscrites par les opérateurs aux différents stades du processus d'importation. La meilleure solution serait à l'évidence que des dispositions soient prises en ce sens à l'échelle de l'ensemble de l'Union. À défaut, il importe de développer la coopération bilatérale à cette fin avec les douanes des pays qui présentent les plus forts enjeux du point de vue français.

2) Des objectifs insuffisamment ajustés, des résultats difficiles à évaluer

Face à ces défis, l'action de la Douane a un caractère en partie dissuasif, cependant, la manière dont sont présentés ses priorités, ses moyens et les résultats de son action rend malaisée l'évaluation de son efficacité et de son efficience.

Les priorités énoncées par la Douane et les résultats qu'elle affiche sont centrés sur le triptyque « stupéfiants, tabacs, contrefaçons ». Le choix de ces priorités traditionnelles ne peut être rattaché à aucune décision explicite, fondée sur des critères formalisés, ni au sein des ministères financiers ni au niveau interministériel. D'autres objectifs tout aussi importants ne bénéficient pas du même niveau de priorité, notamment la lutte contre les fraudes à la TVA. La planification de l'activité de la DGDDI, processus itératif, reflète le fonctionnement des services d'une année sur l'autre, et tend à reconduire les priorités existantes, en modulant seulement la répartition des moyens. Cette situation n'empêche pas la Douane de prendre en compte l'évolution des fraudes et trafics et de leurs modalités ; pourtant, en se contentant de réagir à ces évolutions, la douane n'anticipe pas et n'assure pas le nécessaire réajustement périodique de ses priorités.

Dans la même optique, la Douane met surtout en avant dans ses résultats les saisies opérées en matière de stupéfiants, tabacs et contrefaçons. La pertinence de la mesure de l'efficacité de l'action douanière en matière de lutte contre les fraudes et les trafics sur la seule base des saisies est cependant contestable. La Douane publie également des résultats en termes de droits et taxes redressés. Ces éléments de résultats sont des numérateurs sans dénominateurs, puisqu'il est par définition impossible de connaître, voire d'estimer, le volume des fraudes et trafics sous-jacents, comme leur évolution.

Ces résultats ne constituent que de simples indicateurs d'activité et il est difficile de mettre en regard des moyens mis en œuvre pour les obtenir puisque la Douane ne dispose plus de comptabilité analytique depuis l'entrée en service de Chorus et attend le développement d'une nouvelle application. De manière plus globale, il n'est pas aisé de déterminer la part des effectifs (16 662 agents en 2014) et des moyens (près de 1,6 Md€ en crédits de paiement en 2014) de la Douane consacrée à la lutte contre la fraude, pour des raisons tenant à l'intrication entre l'exercice des différentes missions de la Douane : les agents de la branche des « opérations commerciales » y contribuent, sans s'y consacrer exclusivement, à la différence de leurs collègues de la branche « surveillance »..

Les difficultés inhérentes à la lutte contre les fraudes et les trafics ne sauraient dispenser la Douane de mieux identifier et justifier ses priorités ainsi que de s'attacher à mesurer de manière plus fiable les résultats de son action, en s'efforçant de mettre davantage en regard les coûts de toute nature encourus pour les obtenir.

3) Une organisation interne à adapter

Les difficultés rencontrées pour mener une analyse globale de l'efficacité de la Douane conduisent à privilégier une approche par les structures et les méthodes en essayant d'apprécier leur adaptation aux missions à remplir.

La Douane s'appuie en ce domaine sur deux services à compétence nationale : la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), chargée de la lutte contre les grandes fraudes, avec des agents spécialisés dans les enquêtes concernant la criminalité internationale, et le service national de la douane judiciaire (SNDJ). La DNRED et le SNDJ contribuent proportionnellement beaucoup plus aux résultats de la Douane que les services territoriaux. La DGDDI a veillé jusqu'ici à augmenter leurs effectifs et leurs moyens, malgré la réduction du nombre global de ses agents. La création d'un nouveau service national, dédié à l'analyse de risque et au ciblage, le SARC, annoncée dans le projet stratégique Douane 2018 (PSD), vise par ailleurs à perfectionner l'orientation des contrôles, ce qui suppose en amont le renforcement des moyens informatiques et la maîtrise effective de techniques telles que l'exploration de données ou « data mining ».

L'implantation du réseau territorial de la Douane est héritée de l'époque précédant l'instauration du marché unique et la fin des contrôles aux frontières intérieures. Son évolution a été engagée mais reste à poursuivre et accélérer. Les moyens de commandement et d'orientation ont vocation à être concentrés au niveau des directions interrégionales qui devraient se voir notamment confier le pilotage des contrôles.

Il demeure indispensable de conserver des capacités suffisantes aux points d'entrée portuaires et aéroportuaires. Tout en améliorant l'organisation des contrôles sur ces plateformes, il convient de doter les services de moyens adéquats (scanners fixes dans les ports, l'expérience des scanners mobiles sur les axes routiers ayant été peu concluante, traitement des données sur les passagers (PNR) dans les aéroports) et d'adapter les régimes de travail dans les aéroports franciliens. Dans les aéroports, et tout particulièrement à Roissy, le contrôle du fret postal et du fret express constitue un enjeu dont l'importance croît.

Le dispositif terrestre, reposant sur les brigades de surveillance, est encore trop dispersé. Il doit être concentré sur les principales voies de circulation : la création programmée des centres opérationnels douaniers terrestres (CODT), destinés à coordonner les contrôles routiers avec un plus long rayon d'action, va dans ce sens. Les brigades de taille trop réduite pour que leur efficacité soit optimale, voire leur activité significative, sont à supprimer ou regrouper, au bénéfice d'unités en nombre plus restreint mais mieux dotées en effectifs, en spécialistes et en matériels. Les aménagements au fil de l'eau auxquels procède actuellement la Douane, qui fait face à de fortes résistances quand il s'agit de fermer une implantation, sont insuffisants. Il est désormais indispensable de concevoir et d'appliquer rapidement un schéma d'ensemble.

Les moyens aéronavals de la Douane sont répartis entre trois directions régionales garde-côtes (DRGC) - Atlantique-mer du Nord, Méditerranée et Antilles-Guyane -, qui ont été récemment réorganisées. Ils ne sont aujourd'hui ni formatés ni utilisés en fonction des seuls besoins douaniers, mais intégrés dans le dispositif de l'action de l'État en mer (AEM) et employés, au même titre que ceux des autres services de l'État qui y participent (Marine nationale, gendarmerie maritime, affaires maritimes, sécurité civile, etc.), à des missions diverses : sauvetage en mer, contrôle des pêches et de l'environnement, contrôle migratoire, etc. Au regard des objectifs strictement douaniers, d'ailleurs variables d'une façade maritime à l'autre, l'utilité de la flotte navale et aérienne de la DGDDI est très réduite. La Douane

soutient qu'il faut apprécier l'efficacité de ses moyens à l'aune de l'ensemble des missions qui leur sont confiées. En réalité, la Douane est nettement surinvestie dans l'AEM par rapport à son cœur de métier.

Le dimensionnement du parc aéronaval doit être examiné à la mesure de cette situation. S'agissant de la surveillance aérienne, la Douane procède actuellement au remplacement de ses 13 avions affectés aux DRGC par 7 avions plus performants, permettant une couverture élargie. Cependant, cet investissement est plutôt configuré à l'échelle de l'ensemble du dispositif de l'AEM que de ses seules missions propres. La Douane a entrepris de remettre à niveau son parc naval, dont l'âge moyen est devenu élevé, obsolescence qui, jointe à des défaillances dans la maintenance et la gestion, a compromis la disponibilité de nombreuses unités, notamment aux Antilles. Ce renouvellement progressif, tributaire d'aléas budgétaires, s'accompagnera d'une réaffectation des moyens entre DRGC. Il est aujourd'hui prévu que la Douane dispose de 33 navires (hors navires écoles) à l'horizon de fin 2015.

La question reste néanmoins ouverte du format approprié du parc naval en termes de nombre et de types de navires. La Douane doit à tout le moins s'astreindre à ne pas acquérir plus de navires qu'elle ne peut en armer, entretenir, faire naviguer avec un taux de disponibilité opérationnelle suffisant, en tenant compte des perspectives budgétaires à moyen et long terme et en faisant passer les investissements dans le parc naval après ceux dont le degré de priorité est plus élevée, au premier chef dans les moyens informatiques. Une rationalisation plus poussée ne peut pas être le fait de la Douane seule mais implique une réforme d'ensemble de l'action de l'État en mer portant à la fois sur le partage interministériel des missions et l'attribution des moyens.

De manière globale, la restructuration du dispositif territorial de la Douane dans toutes ses composantes reste le volet le plus difficile à mettre en œuvre parmi les orientations contenues dans le projet stratégique Douane 2018, du fait notamment de blocages internes.

4) Une coopération avec d'autres services de l'Etat à renforcer et clarifier

En raison de la nature même des fraudes et trafics qu'elle combat, la Douane ne saurait concevoir et mener son action de manière isolée mais doit renforcer ses liens avec les autres services de l'État concourant à la lutte contre les fraudes et trafics.

La coopération fonctionnelle de la Douane avec les autres services des ministères économiques et financiers, bien qu'a priori naturelle en raison de la convergence des missions et de la commune appartenance au ministère de l'économie et des finances, ne s'est en réalité développée qu'à une date très récente. Elle est fondée sur des protocoles visant à développer les échanges d'information et à faciliter des actions conjointes. L'ouverture d'accès réciproques directs de leurs agents respectifs aux bases de données est une condition de leur efficacité. La Douane est désormais intégrée dans la cellule de lutte contre la fraude à la TVA pilotée par la DGFIP et renforce ses relations avec celle-ci notamment avec la DNEF. Le traitement des déclarations de transferts de capitaux et des manquements à cette obligation déclarative qui incombe à la Douane peut contribuer à la révélation d'infractions fiscales et à la lutte contre le blanchiment et intéresse à ce titre TRACFIN. La Douane partage enfin la police de la marchandise avec la DGCCRF et doit veiller avec elle (ainsi qu'avec la DGE) au respect de multiples normes. La montée en puissance de la contrefaçon les incite à travailler davantage ensemble.

Si les relations avec les services du ministère de l'économie et des finances ont un cadre naturel, celles avec les autres ministères impliqués dans la lutte contre les fraudes et trafics ne s'insèrent pas dans un mécanisme interministériel de concertation et d'arbitrage et reposent uniquement sur des rapports bilatéraux, plus ou moins aisés et productifs. Les échanges avec les ministères et agences techniques semblent par exemple plus faciles avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation qu'avec l'ANSM¹. Les questions les plus délicates concernent les rapports de la Douane avec l'autorité judiciaire et plus encore avec certains services du ministère de l'Intérieur.

Si la Douane peut opérer de manière autonome en utilisant les larges facultés d'action administrative que lui confère le code des douanes, la tendance de long terme est à la judiciarisation de son action. La Douane, sans renoncer à ses méthodes classiques (constatation et saisie), 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. Une circulaire de 2009 a défini les principes de traitement des affaires douanières ; la coopération avec les parquets locaux est généralement satisfaisante, mais des divergences de méthode peuvent surgir ponctuellement entre la Douane et l'autorité judiciaire.

Les relations avec le ministère de l'Intérieur sont plus complexes, voire parfois conflictuelles. Si la collaboration au niveau local est en règle générale plutôt bonne, il existe des chevauchements voire des rivalités notamment en matière de stupéfiants. Un autre sujet de friction est le problème récurrent du partage des tâches entre la Douane et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) en matière de contrôle des points de passage aux frontières (PPF) : la Douane voudrait s'en dégager, la DCPAF exige en contrepartie un transfert de moyens. Ces sujets appellent des prises de position claires des pouvoirs publics.

¹ Agence nationale de sécurité du médicament

Récapitulation des recommandations

Amélioration des conditions d'action dans l'environnement européen

1. promouvoir activement la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne sur l'application du régime douanier 42 non encore appliquées (MAEDI/AE ; SGAE) ;
2. favoriser la mise en place au niveau communautaire d'un système d'information permettant de vérifier la cohérence des déclarations d'échanges de biens effectuées dans les divers États membres (MAEDI/AE ; SGAE) ;
3. obtenir un accès direct aux informations relatives aux marchandises destinées au territoire français introduites dans un autre État membre (déclarations ECS-ICS) (MAEDI/AE ; SGAE).

Mesure des coûts et résultats

4. pour la comptabilisation des résultats de saisies de stupéfiants, se conformer aux règles de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) pour les saisies effectuées sur le territoire national et consolider la méthode de présentation des saisies résultant d'opérations réalisées à l'étranger ;
5. publier dans le RAP du programme 302 le volume et la valeur des biens faisant l'objet de destructions et le coût de ces opérations (y compris le stockage préalable) ainsi que le montant des droits redressés effectivement recouverts.

Structure du dispositif de surveillance

6. dans l'attente d'une réorganisation d'ensemble de l'action de l'État en mer, appliquer un moratoire sur l'acquisition de nouveaux moyens navals et aériens ;
7. conformément aux orientations du Projet stratégique Douane 2018, resserrer le maillage de la surveillance terrestre autour de brigades suffisamment étoffées pour être opérationnelles et localisées sur les points représentant les enjeux prioritaires.

Organisation des contrôles

8. confier aux directions interrégionales la programmation et le pilotage des contrôles ;
9. renforcer les moyens d'automatisation du ciblage des contrôles, en conférant un haut degré de priorité à la mise en place du service d'analyse de risque et de ciblage.

Gestion des ressources humaines

10. dans les aéroports parisiens et dans la surveillance maritime et aérienne, revoir le régime de travail afin de répondre aux nécessités du service.

Renforcement des moyens informatiques

11. donner la priorité dans les investissements à la mise à niveau des moyens informatiques ; fiabiliser et mieux intégrer les systèmes d'information douaniers concourant à la lutte contre les fraudes et trafics.

Coopération avec les autres administrations

12. assurer un accès direct réciproque des agents de la DGFIP et de la DGDDI aux bases de données de chaque direction (Budget/DGFIP) pour l'exercice des missions propres de chacune d'entre elles ;
13. retirer à la Douane les missions de contrôle des PPF aéroportuaires ne présentant pas d'enjeux en termes de lutte contre les fraudes et trafics, et réallouer en conséquence les moyens entre les administrations concernées (Intérieur).

Introduction

La lutte contre les fraudes et trafics est une mission fondamentale de la Douane. Le Conseil constitutionnel a réaffirmé en 2001 que l'administration des douanes œuvre « à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la lutte contre la fraude fiscale qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle »². La lutte contre la fraude fait partie des missions conférées à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) par le décret n° 2007-1664 du 26 novembre 2007. L'organisation de la Douane est fixée par l'arrêté du 30 avril 2002 pour son administration centrale et par le décret n°2007-1665 du 26 novembre 2007 pour ses services déconcentrés. Un organigramme fonctionnel de la Douane figure en annexe 3.

Les conditions d'exercice de ses missions sont d'abord tributaires de l'évolution des enjeux, fonction de l'exposition de la France aux différents types de trafic, des règles applicables dans le cadre européen, de l'orientation des flux logistiques (chapitre I).

Dans ce contexte, pour apprécier l'efficacité et l'efficience de l'action de la Douane en matière de lutte contre les fraudes et les trafics, il convient de confronter les objectifs qu'elle se fixe, les moyens dont elle dispose et les résultats qu'elle affiche (chapitre II).

Il est également nécessaire d'analyser l'organisation et le fonctionnement des services dédiés à cette activité pour en repérer les points forts et les points faibles et identifier les voies d'amélioration (chapitre III).

Enfin, la Douane n'étant pas seule à agir dans ce domaine, il convient d'examiner la nature et la qualité des relations entre la Douane et les autres services de l'État compétents en matière de lutte contre les fraudes et trafics pour déterminer les lacunes à combler et les rationalisations à opérer (chapitre IV).

² Conseil Constitutionnel, Déc. n° 457, DC du 27 déc. 2001, loi de finances rectificative pour 2001, JORF, 29 déc. 2011.

Chapitre I

Des enjeux en mutation, des capacités d'action tributaires du cadre européen

Les règles que la Douane doit faire respecter sont complexes et la typologie des infractions correspondantes très étendue. Les fraudes et trafics sont multiples et diversifiés et leur ampleur se développe sous l'effet notamment de la mondialisation des échanges commerciaux, des moyens de transport et de la sophistication des flux financiers. La France est particulièrement exposée en raison de sa position géographique et de sa place dans les flux de marchandises. Si la Douane est bien armée par le droit national qui a progressivement renforcé ses moyens de détection, d'intervention et de sanction, les règles européennes, compte tenu de l'incidence sur leur application de l'orientation des flux logistiques entre la France et l'extérieur, tendent dans certains cas à réduire sa capacité de contrôle.

I - La complexité de la police de la marchandise

Dans le cadre de l'union douanière européenne, la Douane assure la police de la marchandise sur le territoire douanier français. 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 par rapport au corpus de ces prescriptions, ou « référentiel douanier », que se définissent les infractions qu'elle doit empêcher ou réprimer.

A - Les règles douanières

D'un point de vue douanier, une marchandise est définie par trois paramètres : son origine, sa valeur en douane et sa position dans la nomenclature douanière. Ces caractéristiques déterminent la classification de la marchandise et par voie de conséquence les droits et taxes dus, conditionnés également par le régime douanier sous lequel est placée la marchandise. Elles doivent figurer sur la déclaration en douane, à l'importation ou à l'exportation.

Plusieurs cas peuvent se présenter :

- la marchandise fait l'objet d'un commerce en principe licite, non assujéti à des conditions particulières : il appartient à la Douane de vérifier le respect de l'obligation de déclaration, l'exactitude de la déclaration et la conformité entre la déclaration et la marchandise physique ;

- la marchandise est dite prohibée au sens du code des douanes (article 38³) : son importation ou son exportation est interdite ou soumise à restriction. Dans ce dernier cas, le dédouanement est assujéti non seulement à la déclaration en douane mais à la production de certificats, autorisations, licences, exigés par des réglementations nationales, européennes ou internationales. Pour certaines marchandises (les plus sensibles), le contrôle concerne également le respect des formalités dans les relations intra-européennes.

Les prohibitions et restrictions ont pour base le plus souvent des mesures communautaires (règlements, directives, décisions de la Commission), y compris pour la mise en œuvre de conventions internationales auxquelles l'Union et ses États membres sont parties, mais aussi des dispositions nationales (code de la santé publique ou régime des matériels de guerre), voire locales (restrictions propres à l'outre-mer). Les marchandises concernées entrent sous cinq principales rubriques :

- sanitaire, phytosanitaire et alimentaire ;
- protection de la faune et de la flore ;
- produits industriels, normes techniques, biens culturels, étiquetage des textiles ;
- déchets, produits radioactifs, produits chimiques ;
- embargos et produits stratégiques (biens à double usage civil et militaire, armes et munitions, produits explosifs).

Les règles applicables peuvent être variables dans le temps et l'espace, selon les variantes d'un produit donné ou en fonction des modalités d'entrée ou de sortie. Par exemple, l'importation de certaines denrées peut n'être soumise à limitation qu'en provenance de certains pays (en fonction d'une situation sanitaire, d'un embargo...). L'entrée ou la sortie peuvent être subordonnées à des vérifications ou procédures particulières.

La réglementation est complexe. Ainsi, les rubriques relatives à la conformité des produits industriels aux normes techniques sont très fournies ; si certains produits relèvent d'une réglementation sectorielle spécifique, tous les produits doivent satisfaire à l'obligation générale de sécurité. Le tableau synthétique tenu à jour par la Douane renvoie à de très nombreux textes techniques. En découlent de multiples vérifications et contrôles non seulement à l'importation mais, dans une partie des cas, à l'exportation.

Enfin, la Douane est chargée de vérifier le respect des règles concernant la propriété intellectuelle (code de la propriété intellectuelle (CPI), règlement du Parlement et du Conseil n° 608/2013 du 12 juin 2013) afin notamment de lutter contre la contrefaçon.

Si la Douane exerce la police de la marchandise, 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.

Les sommes, titres ou valeurs d'un montant égal ou supérieur à 10 000 € (ou son équivalent dans toute autre devise) transportés vers ou en provenance de l'étranger, doivent être déclarés (depuis février 2013, cette déclaration peut être effectué par un télé-service douanier). L'article 54 de la loi 2013-1117 du 6 décembre 2013 a étendu l'obligation

³ « Sont considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières ».

déclarative aux mouvements transfrontaliers intra-communautaires de jetons et tickets de casinos, d'or et de moyens de paiement électroniques, si leur montant est supérieur à 10 000 €. La capacité de la Douane de contrôler les mouvements de fonds et l'origine des fonds a été renforcée par l'introduction du délit de blanchiment douanier dans l'article 415 du code des douanes, tel que modifié par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 (article 109).

Corrélativement, les fraudes et trafics que la Douane doit prévenir et réprimer sont très diversifiés.

B - La typologie des infractions

1 - La fraude : des infractions portant sur des flux en principe licites

Si l'importation ou l'exportation concernent des marchandises faisant l'objet d'un commerce a priori licite, sous réserve du respect des réglementations applicables et des prohibitions de diverses natures, il y a fraude en l'absence de déclaration. Ainsi l'importation sans déclaration (ISD) est une infraction douanière prévue par l'article 423 du code des douanes qui consiste à importer des marchandises sans les déclarer en détail ou sous couvert d'une déclaration inapplicable. Le code des douanes (articles 424 à 428) prévoit un certain nombre d'infractions réputées constituer des ISD⁴.

La fraude peut également être constituée par la souscription d'une fausse déclaration portant sur l'origine, l'espèce ou la valeur et visant à importer ou exporter une marchandise qui ne devrait pas être importée ou exportée, ou devrait l'être seulement sous un régime particulier auquel le fraudeur cherche à se soustraire, ou encore à minorer indûment les droits et taxes à verser.

Cette fraude concerne notamment:

- les faux certificats d'origine indiquant que des biens proviennent d'un pays bénéficiant de droits d'importation réduits ;
- les fausses déclarations d'espèce ;
- les déclarations et versements frauduleux de TVA pour déclarer des échanges fictifs ;
- la fraude aux droits d'accise⁵ sur des produits tels que les cigarettes.

La fraude peut encore consister à tenter de faire entrer sur le territoire européen des marchandises en tant que telles licites mais non conformes aux normes (cas de jouets enduits de peintures dangereuses pour les enfants, de canapés couverts de cuirs toxiques, etc.).

⁴ Les soustractions et substitutions de marchandises sous douane, et le défaut de dépôt dans les délais de la déclaration complémentaire dans le cadre d'une procédure simplifiée de dédouanement.

⁵ En vertu de la directive 2008/118/CEE, divers types de produits sont soumis à l'accise, en particulier les huiles minérales, l'alcool et les boissons alcooliques, les tabacs manufacturés. En outre, la directive permet aux États membres d'appliquer des droits d'accise à d'autres produits que ceux mentionnés ci-dessus pour autant que cette taxation ne donne pas lieu à des formalités liées au passage des frontières. Les produits visés par la directive sont soumis à l'accise dès leur production ou leur importation sur le territoire de l'Union. L'accise ne devient toutefois exigible qu'au moment de la mise à la consommation des produits ou de la constatation de manquants.

2 - Les trafics : des flux illicites

Les marchandises faisant l'objet de prohibitions générales (drogue par exemple) font l'objet de contrebande. Cependant elles peuvent être maquillées en marchandises licites, notamment les produits de contrefaçons susceptibles d'être introduits sous des rubriques génériques (maroquinerie, produits textiles...). Le commerce licite peut servir de couverture au commerce illicite (marchandises prohibées ou de contrefaçon dissimulées dans un conteneur, avec l'aval ou à l'insu de l'expéditeur, du transporteur et du destinataire...). Les contrôles effectués sur le commerce licite peuvent par conséquent servir à détecter du trafic illicite.

II - Des menaces et des risques croissants

Le contexte international est marqué, d'une part, par le développement des échanges commerciaux, seulement ralenti du fait de la crise, d'autre part par la prolifération des actions illégales et des organisations criminelles. Les cas de fraudes et trafics sont donc en hausse⁶, avec de nouveaux objets et de nouvelles modalités. La France en est particulièrement affectée.

A - Une position de carrefour

La France est un carrefour de voies de circulation intra-européennes et donc un lieu de transit : d'ouest (Royaume-Uni) en est, du Sud (Espagne, Italie) au Nord. Elle possède de larges façades maritimes. L'aéroport Paris-Charles de Gaulle est le siège de 3 « hubs » : Air France-KLM, FedEx et La Poste ; cette triple implantation fournit des possibilités d'interconnexion sans égales en Europe. Roissy est le premier aéroport européen pour le fret : 2,26 millions de tonnes de fret y ont transité en 2012. Outre sa position sur le continent, la France compte aussi des départements et territoires d'outre-mer, insulaires, souvent situés, notamment aux Antilles, sur les voies empruntées par de multiples trafics (au premier chef la drogue dans l'arc caraïbe, au large des Antilles). En résulte la nécessité de surveiller de multiples espaces, voies et mouvements.

B - Des grands trafics en progression

1 - Les stupéfiants

En France, le chiffre d'affaires annuel des trafics de drogues est estimé par l'OCRTIS (Office central de répression du trafic illicite des stupéfiants) entre 3 et 4 Md€ (données à fin 2011). Dans une déclaration du 2 décembre 2012⁷, le ministre de l'Intérieur a chiffré à 2 Md€

⁶ Pour une vision globale, voir le rapport annuel de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) : « Illicit trade report ». Ce rapport synthétise les éléments contenus dans une base de données dite « CEN » (Customs Enforcement Network) regroupant l'ensemble des saisies et délits douaniers recensés et validés par les membres de l'OMD et ses bureaux régionaux de liaison. Sa dernière édition (2013) démontre la progression des trafics de drogue, tabac et contrefaçon.

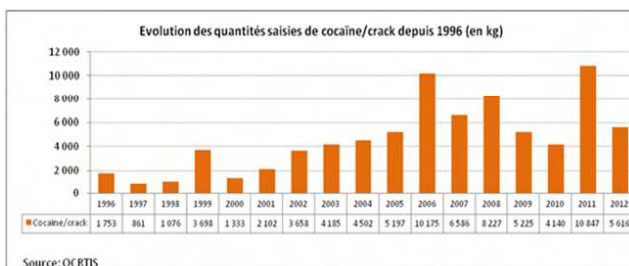
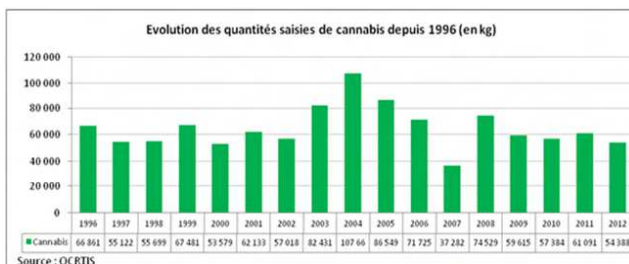
⁷ M. Valls, in *Des paroles et des actes*

le produit annuel du trafic de drogue pour le crime organisé, dont la moitié pour la résine de cannabis⁸.

L'ampleur réelle du trafic comme de la consommation des différentes drogues ne peut, par définition, qu'être évaluée. Les seules statistiques disponibles portent sur les saisies effectuées par les services du ministère de l'Intérieur et la Douane, compilées par l'OCRTIS. Le nombre de saisies des différentes substances est lié au nombre des interpellations, le plus souvent accompagnées d'une saisie, même si celle-ci porte sur des quantités très limitées. Si le nombre annuel d'interpellations (pour usage, usage-revente et trafic) est relativement stable, l'évolution des saisies tous produits confondus est plus erratique. Les saisies ne constituent qu'un indicateur partiel de l'offre de drogues illicites, car elles sont directement fonction de l'activité des services concernés et de l'efficacité de leur action répressive. L'évolution des quantités saisies présente également un caractère aléatoire.

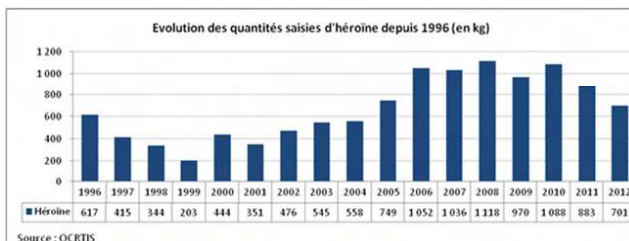
Les saisies répertoriées par l'OCRTIS sont les seules saisies effectivement opérées sur le territoire français. En raison du poids des interpellations pour usage, revente et trafic de cannabis dans l'ensemble des interpellations pour infractions à la législation sur les stupéfiants, la grande majorité des saisies (près de 90 %) concernent le cannabis, essentiellement sous forme de résine. Loin derrière, les saisies de cocaïne et crack se situent en deuxième position, suivies par celles d'héroïne.

Tableau n° 1 : évolution des quantités de drogue saisies



NB : en 2012, 5 602 kg de cocaïne pour 14 kg pour le crack

⁸ Chiffres tirés d'un rapport confidentiel du Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (Sirasco)



Les caractéristiques des trafics varient d'une drogue à l'autre. Ainsi, le commerce de gros de l'héroïne demeure aux mains d'organisations criminelles structurées (turques, albanaises, britanniques, marocaines ou pakistanaïses) tandis que la distribution est assurée par des réseaux secondaires composés de trafiquants locaux effectuant des voyages réguliers pour s'approvisionner directement aux Pays-Bas ou en Belgique, raison pour laquelle le nord-est de la France concentre les plus importantes affaires liées au trafic d'héroïne. En revanche, l'approvisionnement du marché en cannabis se fait surtout en provenance d'Afrique du Nord via l'Espagne et le sud de la France. Les arrivages de cocaïne empruntent le plus souvent la voie aérienne ou maritime. Pour ce qui est de l'ecstasy, la France est principalement un pays de transit à destination du Royaume-Uni et de l'Espagne. Beaucoup de commanditaires de trafics n'opèrent plus directement de France mais sont installés à l'étranger, notamment dans le sud de l'Espagne, région devenue un point névralgique du trafic de drogues en Europe (stockage et distribution de la cocaïne et de la résine de cannabis).

Un fait marquant est la progression du trafic et de la consommation de NPS (nouveaux produits de synthèse). 115 NPS ont été identifiées en France depuis 2000 dont 36 pour la seule année 2013 ; le Service commun des laboratoires a identifié, depuis 2005, 87 NPS sur la base des saisies douanières. À ce jour, 53 NPS sont désormais classés comme stupéfiants. Les NPS sont principalement distribués par Internet et livrés par voie postale. En 2013, les saisies ont porté sur 321 kilos et 2 000 doses dans le fret express et les colis postaux.

2 - La contrefaçon

Le phénomène se développe très rapidement⁹ : les marchandises contrefaites ont constitué 1 % du nombre d'articles saisis en douane en 2005, 16 % en 2011 et 30 % en 2012 (4,6 millions d'articles). En 2013, la douane a saisi 7,6 millions d'articles de contrefaçon¹⁰. Les médicaments en ont constitué la majeure partie avec 1,3 million d'articles (chiffre incluant toutefois 1,2 million de cachets d'aspirine saisis dans un chargement de thé au Havre, comptabilisés à l'unité...), précédant les vêtements (1,075 million), les accessoires personnels (0,445 million) et les chaussures (0,369 million). En France, les produits contrefaits saisis sont à 80% originaires d'Asie avec une proportion très importante de produits chinois. Il existe d'autres sources d'approvisionnement, à partir d'Europe orientale ou d'Afrique du nord¹¹. Les produits sont écoulés majoritairement par internet (avec la création de sites miroirs de ceux des marques contrefaites). Certains sites comme Alibaba¹², récemment introduit avec succès à la bourse de New York, sont utilisés pour écouler des produits contrefaits. Le secteur de la contrefaçon apparaît de plus en plus sous la coupe de la criminalité organisée parce qu'il procure des profits élevés à moindres risques que d'autres trafics (pénalités moins lourdes, recours fréquent à la simple transaction douanière).

3 - Le tabac

La France est, après le Royaume-Uni et l'Irlande, le pays européen où le prix du tabac est le plus élevé. Ces écarts de prix conduisent au développement des achats transfrontaliers et font de la France une cible de la contrebande de tabac. Les débitants situés à proximité des frontières souffrent le plus de la progression des achats transfrontaliers qui représentent environ 15 % de la consommation (le trafic illicite étant pour sa part évalué à 5 %)¹³. Selon une étude du cabinet KPMG, 22,6 % des cigarettes fumées en France en 2012 n'auraient pas été achetées dans le réseau national des buralistes. En outre, la situation géographique et les infrastructures de la France en font un pays de transit très emprunté par les trafiquants. Ces deux facteurs cumulés ont un impact sur le niveau de contrebande de cigarettes en France.

Les achats de tabac hors du circuit des préposés prennent diverses formes. Ils peuvent être effectués légalement (sous réserve du respect des quantités réglementaires) dans des pays présentant un différentiel de prix important (cette pratique est concentrée sur les pays limitrophes). Des micro-trafics divers sont répertoriés (vente sur internet à partir de sites domiciliés à l'étranger, convoys par divers vecteurs, etc.). Existents enfin de véritables filières, sous contrôle d'organisations criminelles internationales, qui introduisent leur marchandise par divers aéroports français ou par la voie routière après débarquement dans un

⁹ À l'occasion de ses 140 ans, l'UNIFAB a demandé à l'IFOP d'analyser le rapport des Français à la contrefaçon. L'étude révèle que 29 % des Français se sont déjà procurés de faux produits (moins 6 points par rapport à 2005). 37 % ont déjà été trompés, pensant acquérir un bien authentique. Les Français savent aujourd'hui que le faux touche tous les domaines et 9 personnes sur 10 ont désormais conscience que l'achat de contrefaçons fait encourir un risque, ce qui révèle une meilleure connaissance du phénomène. Internet est le premier canal d'achat de contrefaçons, ex-aequo avec la vente à la sauvette, derrière les foires et marchés. Le Comité national anti-contrefaçon (CNAC), l'INPI et l'UNIFAB ont lancé en juillet 2014 une campagne numérique de sensibilisation des e-consommateurs sur les risques et les conséquences liés à l'achat de faux produits sur internet.

¹⁰ Source : Bilan de la Douane 2013

¹¹ Par exemple des pièces automobiles contrefaites en provenance d'Algérie transitant par le port de Marseille.

¹² Sa politique affichée est de lutter contre la contrefaçon, mais, qu'il en soit victime ou complice, elle est loin d'avoir disparu du site.

¹³ Cf. le rapport d'évaluation de la Cour (communication pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale) sur les politiques de lutte contre le tabagisme, Décembre 2012.

aéroport situé hors de France pour éviter les contrôles ciblés sur les vols en provenance de pays connus pour produire du tabac destiné à la contrebande, souvent contrefait.

Les micro-trafics donnent lieu au plus grand nombre de saisies, cependant que les plus grosses quantités appréhendées par les services douaniers proviennent de la grande fraude. En 2013, une cinquantaine de saisies de produits du tabac supérieures à une tonne ont été réalisées pour un volume global de plus de 330 tonnes soit plus de 76 % des saisies totales (430 tonnes).

4 - Les armes

Outre les armes volées, plusieurs voies d'approvisionnement ont été détectées :

- des armes démilitarisées provenant d'un marché légal peuvent être remilitarisées. Des collectionneurs¹⁴ ou d'autres peuvent procéder à cette remilitarisation car il n'est pas difficile de trouver les pièces et modes d'emploi nécessaires. Si en France les dispositifs de neutralisation d'armes sont très contraignants et rendent difficile une remilitarisation, plusieurs autres pays européens ont un régime plus souple. Or, en vertu d'une décision du Conseil d'État, si la réglementation en vigueur dans le pays d'origine a été respectée, les autorités françaises ne peuvent procéder à d'autres contrôles lors de l'importation de ces armes sur le territoire national. En l'absence d'harmonisation des régimes au niveau européen et de fichier commun des armes, l'achat dans certains pays étrangers peut donc faciliter la remilitarisation ;

- des armes sont en vente sur internet : sur des sites légaux, on trouve des armes démilitarisées mais aussi parfois des indications permettant de les remilitariser, tandis que des sites illégaux du « darkweb » proposent des armes en état de marche et des munitions ;

- enfin il existe une contrebande d'armes, portant notamment sur des armes de type kalachnikov, en provenance de Slovaquie et surtout des Balkans, empruntant deux routes identifiées : via l'Italie et la Slovénie à destination du sud de la France, ou via l'Autriche et l'Allemagne à destination de l'est de la France. Généralement, les quantités, transportées par voie terrestre, sont modestes, entre cinq et vingt pièces en moyenne par « livraison », soit à flux tendu, pour répondre à une commande préalablement formulée. Ce « trafic de fourmis » s'effectue généralement sous forme démontée pour une dissimulation plus facile, ou sous forme entière, dissimulée dans un fret légal.

Près de 4 000 armes sont saisies en moyenne chaque année en France. Les saisies portent non seulement sur des armes de la seconde guerre mondiale remilitarisées, des fusils 22 long-rifle ou des fusils d'assaut type AK-47, mais aussi des grenades voire des missiles et des mines.

C - Les nouvelles modalités des trafics

Le développement du commerce international corrélatif de la mondialisation a contribué à l'élargissement et la diversification des activités liées à la criminalité organisée. Trois facteurs sont déterminants : l'apparition d'un nouveau vecteur des trafics avec internet, le

¹⁴ On décompte près de 400 bourses aux armes par an en France.

poids croissant de la dimension financière (transfert, blanchiment, recyclage de l'argent des trafics) et la restructuration des réseaux criminels.

1 - Internet

Le commerce sur internet ou commerce électronique connaît une progression exponentielle. Le nombre des foyers connectés à internet a centuplé en dix ans et le chiffre d'affaires du commerce électronique est passé d'une centaine de milliers d'euros en 1996 à plus de 45 Md€ en 2012 et continue à croître très rapidement.

Internet constitue désormais un vecteur essentiel des fraudes et trafics, pour les stupéfiants (c'est par exemple le principal vecteur de vente de certaines drogues telles que la méphédronne), les produits de contrefaçon, les médicaments (avec tous les risques pour la santé publique liés à l'automédication et à la consommation éventuelle de médicaments dénaturés, sur- ou sous-dosés, etc.).

Les délinquants du cyberspace utilisent parfaitement toutes les caractéristiques de l'environnement numérique (anonymisation, extraterritorialité, difficultés d'harmonisation des législations au plan international...). La cybercriminalité est une source de revenus du crime organisé et constitue une forme de criminalité organisée à part entière.

Le marché marginal du « deep web » (ou face cachée d'internet) permet des échanges de biens et de services illégaux (faux documents y compris d'identité, etc.) sur des sites non référencés par les moteurs de recherche et non accessibles au grand public, par exemple le réseau TOR (The Onion Routine), utilisé par les délinquants qui cherchent à protéger leurs données personnelles.

La forte augmentation de la criminalité sur internet concerne aussi des affaires à connotation financière, notamment en matière d'escroqueries via internet. Internet est également le vecteur d'infractions spécifiques : vol de données personnelles, bancaires, arnaques financières, etc. Le développement des monnaies électroniques virtuelles soustraites à toute régulation, par exemple le « bitcoin » accroît les possibilités de transaction non surveillées et de blanchiment.

Enfin des « hackers » de divers types peuvent perturber le fonctionnement des systèmes informatiques des opérateurs et des douanes ou s'y introduire de manière à favoriser le contournement des dispositifs de sécurité ou pour réaliser d'autres manœuvres frauduleuses (dans le système ICS-ECS par exemple¹⁵).

Les spécificités du commerce en ligne (anonymat, mobilité des sites et des hébergeurs, souvent situés hors du pays de destination) ne favorisent pas les contrôles. Pour autant, les produits commercialisés sur internet doivent être acheminés à l'acheteur par des voies postales classiques ou par le fret express : la police de la marchandise peut donc s'exercer non seulement lorsque les transactions se nouent, mais aussi à l'arrivée des flux. Le morcellement des envois est toutefois un obstacle aux contrôles. En outre, en fret express, les informations transmises par les transporteurs sont bien moins précises qu'en fret traditionnel (dit « general cargo »), ce qui rend plus difficile le « ciblage » automatique des envois. En fret postal, les obligations déclaratives sont minimales et invérifiables, et les envois ne font pas l'objet d'une

¹⁵ Procédures de contrôle anticipé des importations (ICS) et des exportations (ECS) permettant aux autorités douanières d'évaluer les risques et de décider des contrôles à réaliser au titre de la sûreté et de la sécurité, pouvant aboutir, dans les cas extrêmes, au blocage du chargement de la marchandise.

procédure informatisée de contrôle, mais d'un « tri visuel » reposant sur la provenance ou l'aspect du colis.

Ces mécanismes appellent des formes spécifiques de contre-mesures de la part de la Douane : au-delà des saisies des produits commandés par internet, il lui faut agir en amont. En 2013, après plusieurs mois d'investigation, la Douane a, pour la première fois, interpellé un vendeur de drogue agissant sur « deep web ». Dans cette affaire, le service Cyberdouane a mis en œuvre la procédure dite du « coup d'achat » sur internet qui a permis de constater qu'il s'agissait bien de produits stupéfiants et de matérialiser le flagrant délit.

2 - Le recours aux circuits financiers

Les trafiquants et fraudeurs ont besoin de financer leurs activités et surtout d'en sécuriser les recettes en en dissimulant l'origine, donc de procéder à des mouvements entre espèces, monnaie scripturale et actifs (mobiliers, immobiliers) dans un but de sécurisation et de blanchiment.

Ces mouvements peuvent prendre une forme physique, par exemple le transport d'espèces jusqu'au Luxembourg, Andorre ou le Liechtenstein, lieux où les conditions de dépôt sont assez souples, ou bien consister en opérations financières formelles ou informelles.

La dérégulation de la finance mondiale depuis les années 1980 et la sophistication croissante des techniques d'ingénierie financière tendent à estomper les frontières entre les sphères licite et illicite du système financier mondial et à susciter la prolifération de « zones grises ». Ces phénomènes facilitent le blanchiment et renforcent les marges de manœuvre des organisations criminelles transnationales les plus liées au commerce de la drogue, principalement de la cocaïne. Elles sont désormais directement insérées dans les circuits de la mondialisation financière et, grâce au capital accumulé, peuvent y trouver les compétences requises pour rendre aussi peu détectables que possible l'origine et le placement des fonds acquis par le trafic. Les centres off-shore et les paradis fiscaux fournissent des lieux d'accueil et de transit pour ces fonds.

Les différences juridiques entre pays créent des difficultés complémentaires, sans constituer toutefois des obstacles dirimants : ainsi à Hong-Kong, il n'y a pas de TVA et la fraude fiscale n'est pas un délit ; cependant la fraude douanière et le blanchiment d'escroquerie y sont des délits, ce qui peut fonder une coopération avec la Douane de ce pays.

Toutes les méthodes de blanchiment, surtout les plus élaborées, sont onéreuses. Les marges prélevées par les intermédiaires et les coûts de transaction peuvent dissuader les trafiquants d'y recourir. Ceux-ci peuvent aussi être freinés par les dispositifs de contrôle mis en place dans les systèmes bancaires ; ils peuvent alors revenir à des méthodes alternatives, parfois traditionnelles comme l'hawala¹⁶. Les réseaux asiatiques peuvent de leur côté utiliser les mécanismes de tontine.

Si la fraction des trafiquants la plus connectée aux flux financiers mondiaux est encore estimée minoritaire en France, les transformations du milieu criminel (les plus entreprenants des trafiquants français de cannabis tendent à entrer sur le marché de gros de la cocaïne,

¹⁶ Il s'agit d'un système de transfert informel de fonds utilisé dans diverses régions du monde, en cas d'absence ou de difficulté d'accès au système bancaire formel, ou pour s'en passer, qui permet par exemple l'envoi d'argent d'un travailleur migrant à sa famille.

internationalisé) comme la pénétration de mafias d'origine étrangère ne peuvent qu'intensifier le recours à ces procédés.

Les transferts physiques d'espèces et actifs assimilés font l'objet de la vigilance de la Douane. Non seulement le manquement à l'obligation déclarative de capitaux (MOD) est un délit en soi mais les sommes, titres ou valeurs interceptés peuvent en outre provenir d'une activité illicite ou d'une tentative de fraude fiscale. Les enquêtes diligentées sur cette base par les services douaniers spécialisés peuvent conduire à la détection d'autres faits délictueux ou criminels.

Si les flux non déclarés peuvent ainsi révéler l'existence de trafics, les flux déclarés via la déclaration de capitaux peuvent également être liés à des manœuvres frauduleuses ou suspectes. Les déclarations peuvent être utilisées à des fins de blanchiment.

La Douane constate ainsi une forte augmentation de la circulation d'espèces, notamment en région parisienne. Simultanément les manquements aux obligations déclaratives tendent à se réduire, indice plausible d'une « professionnalisation » des filières.

3 - L'intrication des trafics

Même si elles peuvent conserver des bases nationales, les organisations criminelles ne sont plus aujourd'hui structurées en secteurs spécialisés : les trafiquants de drogue, les contrefacteurs, les auteurs de fraudes à la TVA, etc. Elles tendent à devenir généralistes, à constituer des réseaux à géométrie variable, à l'affût de possibilités de fraude, pouvant coopérer entre eux selon les occasions. Elles couvrent tout le spectre de la « criminalité en col blanc » à la criminalité violente. La police et la gendarmerie constatent en France un début d'interpénétration entre délinquance économique et financière et banditisme de droit commun. Il peut y avoir du troc entre produits de fraude ou issus de trafics. Des auteurs de contrefaçon peuvent transporter d'autres marchandises délictueuses. Le banditisme peut aussi fournir la protection physique de trafiquants. Des détenus peuvent être recrutés en prison pour devenir gérants de paille de sociétés instruments de fraude. Le rapprochement entre ces divers milieux entraîne des problèmes de répartition des gains et une multiplication des règlements de comptes.

Un autre phénomène préoccupant est le développement de liens entre le terrorisme et les trafics : les réseaux terroristes recourent à certains d'entre eux (armes, explosifs, faux documents...). Ils peuvent être impliqués dans d'autres (au premier chef le trafic de drogue) pour trouver des financements.

III - Les pouvoirs étendus conférés à la Douane par le droit national

Face à ces menaces, l'exercice par la Douane de ses attributions traditionnelles de police de la marchandise repose sur des pouvoirs étendus, tirés du code des douanes et continûment adaptés. Les pouvoirs de police judiciaire peuvent aussi sous certaines conditions être utilisés en matière douanière. Enfin, la répression des délits douaniers peut s'appuyer sur d'autres bases juridiques que le seul code des douanes.

A - L'adaptation permanente du code des douanes

Les services de la Douane disposent de pouvoirs étendus définis par le code des douanes notamment dans le chapitre IV de son titre II : droit de visite des marchandises et des moyens de transport, de retenue, de saisie et de confiscation des marchandises, droit de communication, pouvoirs visant les personnes. Ils sont assortis d'une gamme de sanctions spécifiques, conférant à la Douane la faculté de moduler son action répressive en fonction de la situation.

L'évolution des trafics et des fraudes conduit à adapter les pouvoirs de la Douane, en la faisant bénéficier de nouvelles habilitations législatives. Ainsi, en se limitant aux évolutions les plus récentes :

- des dispositions ont été introduites en 2013 par la loi relative à la fraude fiscale (réquisition d'experts, modification de l'article 63 ter CD...) et en 2014 (nouveau droit de visite des navires, régime de l'audition libre, etc.) ;

- l'article 67 bis du code des douanes permet à la Douane de réaliser des opérations de surveillance, de livraison surveillée et d'infiltration¹⁷. La loi du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon l'a complété par un article 67 bis-1 qui élargit la faculté d'action de la Douane en matière de stupéfiants, de tabac et de contrefaçons en lui permettant de réaliser des « coups d'achat ». Ces procédures confèrent aux agents de la Douane la possibilité d'acquérir, 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 (article 13) 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. N'y sont cependant pas comprises les données relatives aux marchandises faisant l'objet d'importations en provenance d'États non membres de l'Union européenne ou d'exportations à destination de ces mêmes États, ce qui prive cette disposition d'une pleine efficacité ;

- l'article 2 de la loi du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation a introduit dans le code des douanes un article 67 bis-2 autorisant la Douane, pour la recherche de délits douaniers punis d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à cinq ans, sous réserve de l'autorisation de l'autorité judiciaire, à faire usage de tout moyen technique permettant la localisation en temps réel d'une personne, d'un véhicule ou de tout autre objet, sans le consentement de son propriétaire ou de son possesseur ;

- la loi du 1^{er} juillet 2014 a durci le régime de sanctions de l'opposition à fonction. Simple infraction, elle est devenue un délit douanier. Le nouvel article 416 bis du code des douanes dispose désormais qu'« *est passible d'un emprisonnement d'un an et d'une amende*

¹⁷ Le "coup d'achat" autorisé par la loi LOPSSI II de 2011 consiste pour un douanier, sur autorisation expresse du procureur de la République, à solliciter un vendeur de stupéfiants, aux fins de constater l'infraction douanière de détention et de commercialisation de produits stupéfiants, d'en identifier les auteurs et complices et d'effectuer les saisies prévues par le code des douanes. Le vendeur doit être connu pour s'être livré antérieurement au trafic de stupéfiants (article 67 bis-1 du code des douanes). Les agents des douanes sont habilités à acquérir des produits illicites ou à aider des personnes se livrant au trafic de tels produits, tout en bénéficiant d'une exonération de responsabilité pénale. Lorsque ces produits sont vendus par le biais d'un moyen de communication électronique, il peut être fait usage d'une identité d'emprunt.

de 15 000 € le fait de s'opposer à l'exercice des fonctions dont sont chargés les agents des douanes ou de refuser de se soumettre à leurs injonctions conformément au b du 1 de l'article 53 et au 1 de l'article 6 ». Même si les douaniers ont pu avoir parfois le sentiment que le législateur encadrerait plus strictement leurs pouvoirs, celui-ci leur a donné en réalité une base juridique plus solide, tout en harmonisant dans certains cas leurs conditions d'exercice avec celles valant pour la police judiciaire¹⁸.

B - L'exercice des pouvoirs de police judiciaire en matière douanière

Depuis 1999 (loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, créant l'article 28-1 du code de procédure pénale) des agents des douanes de catégorie A et B¹⁹ peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires exclusivement sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Ils disposent alors des mêmes prérogatives et obligations que celles attribuées aux officiers de police judiciaire. Pour l'exercice de leurs missions ils ont compétence sur l'ensemble du territoire national. Ils sont placés sous la direction du procureur de la République, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction du siège de leur fonction dans les conditions prévues par les articles 224 à 230 du code de procédure pénale.

Ces agents habilités sont regroupés au sein d'un service, le service national de la douane judiciaire (SNDJ), placé sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

Ils effectuent leurs enquêtes conformément aux dispositions du code de procédure pénale et non à celles du code des douanes. Ils sont compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par le code des douanes mais également toute une série d'autres infractions²⁰. En particulier, le SNDJ est bien armé pour lutter contre les fraudes financières, puisqu'il peut utiliser les dispositions du code de procédure pénale en matière de blanchiment (art 324-1 à 9 du CPP) comme en matière d'escroqueries à la TVA et de protection des intérêts financiers de l'Union européenne, et mettre en œuvre les dispositions visant à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée (art 706-73 et 74 CPP). Toutefois, ils n'ont pas compétence en matière de trafic de stupéfiants, sauf s'ils sont appelés à participer à des unités temporaires composées d'officiers de police judiciaire et d'agents du SNDJ constituées pour la recherche et la constatation des infractions prévues par les articles 222-34 à 222-40 du code pénal et des infractions qui leur sont connexes, à l'initiative du procureur de la République ou le juge d'instruction territorialement compétent. Ces unités temporaires agissent sous la direction du procureur de la République ou du juge d'instruction mandant. Elles ont compétence sur toute l'étendue du territoire national.

¹⁸ Cas par exemple de la retenue douanière, dans la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.

¹⁹ Ils sont spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'État. Ils doivent, pour mener des enquêtes judiciaires et recevoir des commissions rogatoires, y être habilités personnellement en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel du siège de leur fonction.

²⁰ infractions en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels ; infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ; infractions prévues par les articles L. 2339-1 à L. 2339-11, L. 2344-7 et L. 2353-13 du code de la défense ; infractions prévues par les articles 324-1 à 324-9 du code pénal ; ; infractions prévues au code de la propriété intellectuelle ; infractions prévues aux articles 56 et 57 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ; infractions connexes aux infractions précédentes ; délits d'association de malfaiteurs prévus à l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de certaines des infractions susmentionnées.

À peine de nullité, les agents habilités ne peuvent, lorsqu'ils sont saisis par l'autorité judiciaire, exercer d'autres attributions ou accomplir d'autres actes que ceux prévus par le code de procédure pénale ; il leur est ainsi interdit de recourir aux pouvoirs du code des douanes ou du livre des procédures fiscales. L'objet de ce dispositif est d'éviter tout cumul de pouvoirs ou de fonctions par l'administration des douanes. Les agents des douanes habilités n'étaient pas à l'origine compétents pour effectuer des enquêtes judiciaires lorsque les faits avaient été constatés en application du code des douanes ; ils pouvaient toutefois exécuter les commissions rogatoires, même si les faits avaient été précédemment constatés en application du code des douanes ou du livre des procédures fiscales. Depuis la loi du 10 mars 2004, les agents des douanes habilités peuvent effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition des procureurs de la République et des juges d'instruction quelle que soit l'origine de leur saisine.

C - Les autres bases législatives

Une importation ou une exportation peut être prohibée ou irrégulière parce que la marchandise concernée n'est pas conforme à des normes édictés par des textes autres que le code des douanes (code général des impôts, code de la consommation, code de l'environnement...).

Une illustration est donnée dans le domaine de la contrefaçon qui relève de plusieurs articles du code de la propriété intellectuelle (CPI)²¹ : toutes les marchandises tombant sous le coup des interdictions posées par ce code de la propriété intellectuelle sont prohibées au sens de l'article 38 § 1 du code des douanes. Par conséquent, leur importation ou exportation est qualifiée d'importation ou exportation sans déclaration de marchandises prohibées au sens de l'article 428 du code des douanes et réprimée par l'article 414 dudit code. Corrélativement, l'article 215 bis du code des douanes permet aux agents des douanes de demander la production d'un justificatif attestant de la régularité de la situation de la marchandise sur le territoire douanier²². En l'absence de justificatif valable, la marchandise contrefaisante est réputée avoir été importée en contrebande (article 419 du code des douanes). L'infraction douanière est constatée par procès-verbal, et la marchandise est saisie.

Les délits constatés par les douanes peuvent aussi être connexes d'infractions définies par l'article L 441- 3 du code de commerce : achats et ventes sans factures, factures à faux noms et factures sans noms, adresse, date, quantité, produits et TVA.

Enfin, les actes commis dans le cadre de fraudes et trafics constituent fréquemment non seulement des infractions au code des douanes mais aussi des infractions pénales (par exemple l'escroquerie en bande organisée pour les fraudes à la TVA).

²¹ L'article L 716-9 a) interdit l'importation, l'exportation, la réexportation et le transbordement dans un but commercial de marchandises présentées sous une marque contrefaisante ; l'article L 716-10 interdit l'importation et l'exportation par toute personne de marchandises présentées sous une marque contrefaisante ; l'article L 613-3 interdit l'importation du produit objet du brevet ou du produit obtenu directement par le procédé objet du brevet sans le consentement du propriétaire du brevet ; l'article L 513-4 interdit l'importation et l'exportation des contrefaçons de dessins ou modèles ; les articles L 335-2 et L 335-4 interdisent l'importation et l'exportation d'ouvrages contrefaisant le droit d'auteur ou les droits voisins.

²² Attestation d'introduction en conformité avec les prohibitions d'importation ou d'exportation ou justificatif d'origine émanant d'une personne ou société régulièrement établie sur le territoire douanier national.

IV - L'impact du cadre européen sur l'action de la Douane

Si le droit national confère à la Douane des pouvoirs étendus, celle-ci opère dans le cadre de l'union douanière européenne : le territoire de l'Union constitue un territoire douanier unique ; en vertu des règles communautaires, les contrôles sont exercés principalement à l'entrée sur le territoire européen, par la douane nationale du point d'entrée. La répartition concrète des responsabilités de contrôle entre les douanes européennes dépend donc de l'orientation des flux logistiques. Or la plupart des marchandises en provenance de pays extérieurs à l'Union destinées à la France ou transitant par elle, lorsqu'ils entrent dans l'Union par voie routière et, le plus souvent, par voie maritime, le font via des points d'entrée situés hors de France (Anvers et Rotterdam en particulier pour le trafic maritime). Par conséquent, la Douane française n'exerce pas alors elle-même les contrôles à l'entrée. Elle est tributaire des contrôles assurés par les douanes des points d'entrée, dont les modalités sont variables. Une fois les marchandises entrées dans l'Union, les possibilités de contrôle sont limitées. Cette situation crée des risques.

A - Les limites de l'union douanière

La Douane exerce ses missions dans le cadre de l'union douanière, historiquement la première politique commune. La tâche des douanes européennes est très lourde. Elle porte sur un trafic considérable : près de 16 % de l'ensemble des importations mondiales passent par les douanes européennes, ce qui représente plus de deux milliards de tonnes de marchandises par an ; les autorités douanières traitent plus de 300 millions de déclarations en douane et surveillent des échanges d'une valeur de 3 500 Md€ chaque année²³. En outre les domaines couverts en matière douanière sont très nombreux et diversifiés, ce qui ne facilite pas l'harmonisation effective, ni substantielle ni procédurale.

1 - Une union douanière inaboutie

Il existe une contradiction latente entre la volonté de faire de l'Union une zone économique ouverte et d'assurer la plus grande fluidité du marché intérieur, dans une optique de libre-échange, et la nécessité de garantir le respect des normes et règles dont les douanes veillent à l'application : la première tend à réduire autant que possible les obstacles à la libre circulation des marchandises, aux frontières extérieures et à l'intérieur de l'Union ; la seconde requiert des contrôles appropriés et d'ampleur suffisante. L'arbitrage entre ces deux exigences opposées consiste donc, en pratique, à déterminer l'intensité, la fréquence et les modalités des contrôles. La tendance de la Commission a jusqu'à présent été de favoriser la libre circulation plutôt que le contrôle.

La lutte contre les trafics implique de multiples acteurs ; outre les partages de compétence entre Union et États membres, elle est, dans chacun des États membres, du ressort de différents services autres que les douanes, au premier chef ceux de police, la répartition des attributions (par exemple en matière de renseignement ou d'enquête) variant selon les

²³ Source : Commission européenne, août 2014. Ces grandeurs sont en progression continue et rapide : 245 millions de déclarations en douane remplies en 2011, pour 2,2 milliards de tonnes de marchandises - représentant une valeur en douane de 3,3 milliards d'euros.

particularités nationales, comme les procédures judiciaires, l'échelle des sanctions, etc. Les différences de capacités, voire d'orientations, créent des « maillons faibles » dans l'ensemble européen. Les élargissements successifs ont non seulement compliqué la coordination douanière mais aussi notoirement fragilisé certaines frontières de l'Union, notamment ses frontières orientales.

L'action propre de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude repose sur son office spécialisé (OLAF) qui a pour vocation de protéger les intérêts financiers de l'UE. Il constitue un instrument utile de recueil, de traitement et d'échange d'informations, avec des outils de communication électronique sécurisés adaptés, mais n'a pas développé de base de données ; il procède à des enquêtes et organise des opérations conjointes avec les douanes nationales (sur le fondement de l'assistance mutuelle). Cependant il donne la priorité au contrôle des dépenses (fonds agricoles et structurels) et ne consacre qu'une petite moitié de son activité aux sujets douaniers ; s'il est actif en matière de contrebande de tabac, il n'a commencé à travailler que récemment dans le secteur de la contrefaçon (dans l'optique de la protection du public, davantage que dans celle de la protection des marques) et les États membres n'ont pas jusqu'à présent souhaité que l'OLAF intervienne en matière de fraude à la TVA.

Les États membres sont compétents pour la définition des infractions et sanctions. Cependant une infraction ne saurait être fondée sur un texte contraire au droit communautaire, en vertu des principes de primauté et d'effet direct. En sens inverse, la CJUE a rappelé que les États membres devaient, pour garantir l'efficacité du droit communautaire, prévoir dans leur code des douanes national des infractions s'appliquant aux violations des règles douanières communautaires.

La tendance au sein de l'Union est à la définition de principes généraux et à un encadrement des règles de la répression douanière, sous le contrôle de la CJUE et des juges nationaux. On constate ainsi une évolution vers une harmonisation ou une coordination des règles répressives douanières. Une proposition de directive sur la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal²⁴ est en cours de discussion. Le 17 juillet 2013, la Commission a proposé²⁵ un règlement instaurant un Parquet européen, avec pour mission de rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement, le cas échéant, les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Cette dernière proposition a cependant suscité de fortes réserves.

2 - L'absence d'homogénéité en Europe

Si l'union douanière et la politique commerciale sont des politiques communes, les services des douanes demeurent des administrations nationales, dont les attributions, l'organisation, les procédures et les moyens varient d'un État membre à l'autre. Leur pleine efficacité supposerait une homogénéité des pratiques et une parfaite coordination, qui n'est pas toujours assurée, loin s'en faut, y compris en matière de communications électroniques et d'échange d'informations.

²⁴ Cf. communication de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives (COM (2011) 293

²⁵ Sur la base de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'UE qui autorise le Conseil à créer un parquet afin de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cf. COM (2013) 534

Sous l'effet soit des inégalités de moyens, soit d'une forme de concurrence, les pratiques sont souvent divergentes. Trois exemples en témoignent :

- les conditions dans lesquelles est accordé le statut d'OEA (opérateur économique agréé, considéré comme fiable et pouvant bénéficier de procédures de dédouanement assouplies) varient d'un État membre à l'autre ;

- les États membres sont compétents pour délivrer les RTC (renseignements tarifaires contraignants) qui déterminent les règles applicables aux marchandises entrant dans l'Union européenne. Le classement tarifaire d'une marchandise en provenance d'un pays tiers détermine les droits à acquitter ainsi que les réglementations applicables (sanitaires, techniques, mesures de politique commerciale, etc.). Un RTC délivré par l'un des États membres lie les services douaniers de l'ensemble de ces États, pour une durée maximale de 6 ans. Or les classifications douaniers varient d'un État à l'autre et il peut être, pour cette raison, plus ou moins intéressant de demander la délivrance d'un RTC dans tel ou tel État membre. Les opérateurs peuvent être tentés de dévier les flux vers les États membres dont les positions sont les plus avantageuses, ce qui peut provoquer des distorsions de concurrence. S'il existe bien une procédure de résolution de ces divergences, elle est trop lente à aboutir ;

- de même, les politiques de contrôle douanier sont nationales et l'intensité et la qualité des contrôles douaniers inégales entre les États membres. Aucune obligation communautaire n'impose un taux de contrôle minimum des marchandises tierces pénétrant sur le territoire de l'Union européenne. La préférence est donnée aux contrôles ciblés, les contrôles aléatoires étant résiduels. Les États membres disposent d'une marge d'appréciation sur les critères de ciblage, la fréquence et l'orientation des contrôles.

B - Les conséquences de l'orientation des flux logistiques

La plupart (de l'ordre de 90 %) des transports de marchandises est assurée par voie maritime. La majeure partie des marchandises arrivant sur le territoire douanier européen (ou le quittant) emprunte donc cette voie. Or les ports français sont relativement peu attractifs et les principaux points d'entrée du fret maritime destiné à la France sont Rotterdam et Anvers, bien avant Le Havre. Au sud, le port de Marseille est largement devancé par ceux de Gênes et Barcelone. Les marchandises destinées à la France entrant sur le territoire douanier européen par un port d'un autre État membre ne sont pas stricto sensu importées mais introduites (et, dans l'autre sens non pas exportées mais expédiées).

1 - La capacité de contrôle réduite de la Douane française

a) Le contrôle des déclarations en douane

Les contrôles à l'entrée (ou à la sortie) du territoire douanier européen sont effectués par la douane du pays d'entrée (ou de sortie), qui perçoit les droits de douane pour le compte de l'Union et bénéficie d'une rétrocession de 25 % sur les droits perçus. Quand des marchandises destinées à la France sont dédouanées dans un autre État membre, la France subit à ce titre un manque à gagner budgétaire, puisqu'elle ne bénéficie pas de cette rétrocession. Surtout, les contrôles sont effectués non pas en fonction de ses propres critères et préoccupations mais selon ceux des pays d'entrée. La France est donc tributaire de la politique de contrôle des douanes de ces pays (néerlandaises et belges principalement). Or celles-ci ont tendance, d'une

part, à limiter leurs contrôles pour fluidifier le trafic empruntant les ports de leur pays en vue de maintenir l'attractivité de ceux-ci, d'autre part, lorsqu'elles effectuent des contrôles, à les faire porter davantage sur les marchandises destinées à leur propre marché que sur celles qui sont destinées à un autre État membre. En conséquence, les importations arrivant dans l'espace communautaire via un autre pays sont moins contrôlées que celles qui arrivent directement en France depuis un pays tiers.

b) Le contrôle des déclarations sommaires

Les contrôles douaniers se sont vu récemment affecter une finalité nouvelle de sécurité (lutte contre le terrorisme) avec la mise en œuvre de nouvelles dispositions, en application des normes SAFE préconisées par l'Organisation Mondiale des Douanes²⁶ pour sécuriser les flux du commerce international. Un nouveau règlement intégré au code des douanes communautaires a imposé à compter du 1^{er} janvier 2011 aux opérateurs (les transporteurs, dans la majorité des cas) de transmettre par voie électronique au bureau de douane du premier point d'entrée dans l'Union une déclaration sommaire d'entrée (ENS²⁷) de la cargaison comportant des données sûreté-sécurité²⁸. Ce message devra être transmis par anticipation, avant l'arrivée des marchandises et, dans certains cas, avant même le chargement, dans des délais qui varient selon le mode de transport (maritime, aérien, routier, ferroviaire) et le type de flux (longue ou courte distance, court ou long courrier). La douane géographiquement concernée, c'est-à-dire celle du premier point d'entrée sur le territoire européen, doit réaliser une analyse de risque à partir de ces données pour déterminer si la marchandise peut entrer sur le territoire européen. Pour le fret maritime, le chargement dans le pays de départ peut être refusé, en cas de détection d'un risque avéré. Le pendant à l'exportation d'Import Control System, Export Control System (ECS), est en place depuis l'été 2009.

Les conséquences de l'absence d'intégration opérationnelle des douanes européennes sont particulièrement sensibles dans le fonctionnement du système ICS-ECS : outre le fait que les données transmises par les opérateurs sont souvent de mauvaise qualité, les schémas d'analyse de risque et les priorités de contrôle différent d'un État membre à l'autre ; de plus, la coopération est trop souvent insuffisante entre la douane du point d'entrée, responsable du contrôle de sûreté-sécurité et celles des pays dits subséquents (point de débarquement qui peut être distinct du point d'entrée et pays de destination finale de la marchandise) ; enfin les contrôles croisés sont très peu nombreux²⁹.

²⁶ Sous l'impulsion des États-Unis après le 11 septembre 2001.

²⁷ Entry Summary Declaration.

²⁸ Les ENS prennent la forme d'un message EDI (Echanges de Données Informatisés). L'Import Control System (ICS) est le système électronique de gestion de ces déclarations. Cette procédure, dont la mise en œuvre nationale fait l'objet de la circulaire DA n° 10-036 parue au BOD n° 6878 du 10 novembre 2010, est gérée en France au moyen d'un programme automatique d'analyse, qui a traité 6 millions de déclarations électroniques en 2011, et autant en 2012. La DGDDI a créé trois cellules chargées de recevoir et de traiter les déclarations sommaires d'entrée, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, à Roissy pour tous les flux aériens et au Havre et à Marseille pour les flux maritimes.

²⁹ En 2012, la Commission a recensé seulement 382 demandes d'information adressées aux douanes d'autres États membres par les douanes de points de première entrée (sur 36 millions de déclarations en douane) ; la DGDDI a effectué 228 contrôles à la demande d'une Douane d'un autre État membre et a pour sa part notifié 347 contrôles. (Source : rapport sur l'avenir de l'Union douanière de M. Jung, sénateur, décembre 2013, p. 8).

La Douane considère que le risque est moindre à l'exportation où la traçabilité des flux est bien assurée³⁰ et les risques de reversement sur le marché communautaire de ce fait limités.

Pour autant, le problème majeur pour la France se situe à l'importation. La Commission a été saisie de la nécessité d'une transmission des données des ENS à l'ensemble des États membres concernés aux fins de ciblage ; le principe en est admis et un plan d'action communautaire a été lancé³¹. Le délai de sa mise en œuvre n'est toutefois pas déterminé. Au plan national, il est prévu de rendre obligatoire courant 2015 le dépôt par les opérateurs faisant entrer par un autre État membre, notamment par voie maritime, des marchandises destinées à la France, d'une « DSDT (déclaration sommaire de dépôt temporaire) anticipée » qui contiendrait les informations figurant dans l'ENS plus des données complémentaires.

c) Les contrôles en transit

Au surplus, les possibilités d'effectuer des contrôles sur les marchandises déjà entrées sur le territoire communautaire et parvenant en France sont limitées. En effet, à la suite de deux arrêts de la Cour de justice (arrêt « Montex » de 2006³² et surtout arrêt « Nokia » de 2011³³), la Cour de justice de l'Union a donné une interprétation du règlement de 2003 qui encadre très strictement les contrôles douaniers dans les cas de transit et même de circulation sous tout régime douanier suspensif.

L'arrêt Nokia Philips

Dans cet arrêt, la Cour a jugé que, lorsque des marchandises « sont en entrepôt douanier ou en transit dans l'Union, elles peuvent être qualifiées de contrefaçons seulement s'il est prouvé qu'elles sont destinées à une mise en vente dans l'Union ». Les marchandises qui ne feraient que transiter par le territoire européen échappent au délit... et donc aux saisies douaniers.

A l'origine de cet arrêt, deux affaires remontant à 2002 et 2008. Philips, le premier, avait porté plainte contre un fabricant chinois de rasoirs électriques, imitations de modèles commercialisés sous sa marque, après la découverte d'une cargaison par les douaniers du port d'Anvers (Belgique). Six ans plus tard, c'est Nokia qui avait réclamé la saisie de faux téléphones en provenance de Hongkong et à destination de la Colombie, contrôlés à Londres. Cette requête a été rejetée par la Douane anglaise, au motif que des marchandises en transit ne pouvaient être assimilées à des contrefaçons au sens du droit européen.

La Cour lui a donné raison, en s'appuyant sur le fait que les textes européens régissant la propriété intellectuelle ne s'appliquaient qu'aux produits effectivement destinés au marché européen.

³⁰ Grâce à l'usage d'outils informatiques dédiés (ECS bureau d'exportation et ECS bureau de sortie), au recours au contrat de transport unique (CTU) et au renforcement du lien export-transit qui conditionne l'émission du quitus fiscal de TVA à la sollicitation effective d'un contrat de transport jusqu'au point de sortie physique des marchandises, ou à un placement sous transit (donc cautionné) des mêmes marchandises. La France dispose d'un taux de retour des quitus fiscaux parmi les plus favorables des États membres (notamment quand la sortie du territoire de l'Union européenne s'effectue par un bureau français).

³¹ Communication de la Commission COM(2014)527

³² CJCE, 9 novembre 2006, aff. C-281/05 N° Lexbase : A2733DSZ

³³ Arrêt CJUE du 1er décembre 2011, Philips Electronics et Nokia, affaires jointes C-446/09 et C-495/09. CJUE, 1^{er} décembre 2011, aff. C-446/09 N° Lexbase : A4607H3Z CJUE, 1er décembre 2011, aff. C-446/09 N° Lexbase : A4607H3Z

Son impact est toutefois aujourd'hui atténué, notamment pour ce qui concerne la lutte contre la contrefaçon. Sur le plan interne, la notion de transbordement a été introduite dans le droit français par la loi du 11 mars 2004 et la loi du 10 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon autorise les autorités douanières à intervenir pour tout acte d'importation, d'exportation, de transbordement et de détention de produits litigieux (sous réserve d'une éventuelle question préjudicielle sur la compatibilité du droit français avec le droit de l'Union). Sur le plan communautaire, le règlement 608/2013, créant un cadre juridique pour arrêter les contrefaçons à l'entrée du territoire de l'Union européenne est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Une proposition de réforme du règlement sur la marque communautaire est actuellement en discussion.

d) Les insuffisances du mécanisme des déclarations d'échanges de biens (DEB).

Compte tenu de la structure géographique de son commerce extérieur et de ses faibles possibilités de contrôle à l'introduction, la France a un intérêt particulier à ce que le suivi des échanges intracommunautaires soit efficace. Ce suivi repose sur les déclarations d'échange de biens (DEB)³⁴. Ces DEB permettent d'établir les statistiques du commerce extérieur national ; celles qui concernent les expéditions comportent des données fiscales :

- pour un bien livré en France, l'acquéreur français acquitte la TVA française. Le fait générateur de la taxe est le moment où la livraison est effectuée. La DEB doit être établie mensuellement dans les dix jours ouvrables qui suivent le mois au cours duquel la TVA est devenue exigible. Compte tenu des délais d'exigibilité de la TVA³⁵, le délai maximal entre la livraison et le dépôt de la DEB peut atteindre près de deux mois. Encore cette formalité n'est-elle obligatoire qu'au-delà d'un certain montant³⁶ ;

- dans le cas d'un bien réputé livré depuis la France dans un autre pays membre de l'UE, la DEB (décrivant l'expédition des marchandises) doit être établie dès le premier euro, dans les dix jours ouvrables qui suivent le mois au cours duquel la TVA, payée et déduite dans le pays de livraison, y est devenue exigible.

Le mécanisme des DEB, asymétrique à l'importation et à l'exportation, ne permet pas, en raison des délais de déclaration et de transmission ainsi que des seuils conditionnant l'obligation déclarative, de disposer en temps réel d'une vision complète des mouvements de marchandises. La masse des DEB est difficile à exploiter. Elle fait toutefois l'objet d'un recouplement annuel avec d'autres données afin d'identifier les mouvements suspects ; les résultats en sont transmis aux services douaniers déconcentrés et aux services fiscaux³⁷.

³⁴ Une DEB contient notamment les éléments suivants : nomenclature du produit selon la nomenclature NC81, poids des marchandises, valeur fiscale, pays de provenance ou destination, numéro de TVA intracommunautaire de l'acquéreur, pays d'origine. Ce dispositif concerne les marchandises courantes. La circulation intracommunautaire de certains produits continue à être astreinte à des règles spécifiques. Il s'agit des produits soumis à accises (boissons alcooliques, tabacs manufacturés, huiles minérales [produits pétroliers]) et de certains produits spécifiques et sensibles : armes et matériels assimilés, biens à double usage, stupéfiants et psychotropes, déchets, médicaments, produits végétaux et animaux, biens culturels.

³⁵ La TVA doit être payée le 15 du mois suivant celui au cours duquel la livraison a eu lieu ou, dans certains cas, le 15 du mois suivant celui au cours duquel la facture a été délivrée (si elle l'a été avant la livraison).

³⁶ Le seuil est de 460 000 € (pour l'ensemble des marchandises introduites en un an).

³⁷ Le croisement porte sur les données étrangères transmises par l'application communautaire VIES d'une part (expéditions en France de marchandises en provenance des autres États membres), les données déclarées par les entreprises en France d'autre part (livraisons et acquisitions intracommunautaires) et, enfin, les déclarations de chiffre d'affaires des entreprises assujetties à la TVA en France.

Ce dispositif n'offre pas de véritable garantie contre la fraude à la TVA. Un système d'information permettant de vérifier la cohérence des déclarations effectuées dans les divers États membres serait nécessaire à cette fin.

2 - Des risques majorés de fraude à la TVA à l'importation

Les règles communautaires fixant la territorialité de la TVA et de son redevable sont propices au développement de la fraude à la TVA. Le système communautaire est fondé sur le principe de l'imposition dans le pays de destination. Lorsqu'une entreprise implantée en France acquiert un bien ou service en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne, que ce bien y ait été produit ou importé, elle ne paie pas la TVA dans le pays d'origine (les livraisons intracommunautaires sont exonérées) ; elle doit en revanche acquitter en France (pays de destination) la TVA due ; elle peut toutefois (puisqu'en interne la TVA est payée en suivant une procédure d'auto-liquidation) déduire immédiatement le montant de TVA correspondant dans sa déclaration de TVA. L'impact de la taxe est *in fine* nul pour elle (ce qui est cohérent avec le fait que la TVA ne pèse en principe que sur les consommateurs finaux) et elle ne procède à aucun décaissement. En revanche, lorsqu'elle revend le bien ou la prestation de service en France, cette opération est soumise à la TVA dans les conditions habituelles. La fraude à la TVA consiste à ne pas reverser l'impôt dû à l'État ou à faire valoir une créance indue sur l'administration fiscale.

La caractéristique des fraudes à la TVA est qu'elles sont un point d'interpénétration entre économie légitime et milieux criminels (l'affaire de la fraude sur les quotas carbone en a été une illustration³⁸), non seulement parce qu'elles donnent lieu à blanchiment, mais aussi parce qu'elles procurent des ressources élevées, relativement sans risques, ce qui les rend attractives pour ces milieux, en leur offrant au surplus le moyen de financer d'autres activités illicites.

Les mesures nationales de répression et de sanction ne suffisent pas. Cette catégorie de fraude jouant sur les échanges intracommunautaires, elle ne saurait être efficacement combattue que par l'harmonisation des pratiques, l'interopérabilité des systèmes d'information et le développement des échanges d'informations. C'est par excellence un domaine où les douanes des États membres devraient se comporter comme une douane unique. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, même s'il existe des recoupements de bases de données en matière de TVA, y compris au niveau communautaire.

3 - Les risques associés au régime 42

La France n'est pas plus exposée que les autres États membres aux fraudes à la TVA dite simple, voire à la fraude plus complexe de type carrousel³⁹. En revanche, elle l'est davantage à la fraude au régime 42.

³⁸ Cf. l'insertion au rapport public annuel de la Cour de 2012, tome I, p. 147, www.ccomptes.fr.

³⁹ La fraude de type carrousel consiste à créer dans différents États membres des sociétés qui réalisent entre elles des opérations fictives de revente à perte en se faisant à chaque fois rembourser les trop-perçus de TVA. Ces sociétés disparaissent avant que les administrations fiscales des différents pays découvrent la fraude.

Le régime 42⁴⁰ est un régime de transit douanier en vertu duquel les marchandises sont transportées via les frontières d'un ou plusieurs États sous contrôle du bureau de douane du point d'entrée jusqu'au bureau de douane du point de destination. Les marchandises sont mises en libre pratique et font l'objet d'une livraison exonérée de la TVA vers l'État de destination, dans lequel la TVA sera acquittée. Pour que cette exonération puisse s'appliquer, il est nécessaire que la livraison intracommunautaire intervienne immédiatement après les opérations d'importation.

Ce régime qui vise à simplifier les opérations de récupération de la TVA donne lieu à plusieurs types de fraude. Soit la marchandise demeure et est éventuellement commercialisée dans l'État de première importation sans que la TVA soit acquittée ; soit la marchandise est effectivement envoyée vers le pays de destination mais la TVA n'y est pas réglée ; soit, enfin, la marchandise est envoyée vers un autre pays de destination que celui déclaré, et la TVA n'y est pas non plus réglée. Un audit de la Cour des comptes européenne portant sur 7 États membres (représentant 68% des importations dans l'UE sous régime 42) a montré que le montant de la TVA non acquittée représentait 29% de la TVA qui aurait théoriquement dû être perçue, soit, sur l'échantillon vérifié, une perte de recettes de 2,2 Md€.

Pour la France, il peut y avoir deux types de perte de recettes de TVA du fait de fraude au régime 42 :

- les marchandises entrent sous régime 42 par un point d'entrée situé dans un autre État membre et la France est désignée comme pays de destination, mais les marchandises n'y acquittent pas la TVA. Dans la mesure où les marchandises acheminées par voie maritime entrent le plus souvent en France par des ports étrangers, c'est ce type de fraude qui constitue pour elle la principale menace ;

- des marchandises sont importées par un point d'entrée français ; l'importateur les place sous le régime 42 en prétendant les réexporter vers un autre État et ne paie donc pas la TVA. Cependant les marchandises sont commercialisées en France sans que la TVA ait été acquittée. Par un système de fausses factures, la personne qui achète à l'importateur peut prétendre lui avoir réglé la TVA et en demander le remboursement.

Une circulaire du 14 décembre 2011 du ministre du budget⁴¹ a imposé de nouvelles obligations à l'importateur souhaitant bénéficier du régime 42⁴². La DGDDI dispose dorénavant d'une fonctionnalité de vérification automatique des numéros de TVA dans DELTA (dédouanement en ligne par transmission automatisée), qui permet d'empêcher l'octroi du régime 42 lorsque l'importateur ne déclare pas le numéro de TVA de son client destinataire, ou lorsque la structure de ce numéro de TVA n'est pas conforme aux spécifications requises par chaque État membre⁴³. Ces dispositions s'appliquent toutefois à l'octroi du régime 42 par la Douane française, mais est sans effet sur les conditions d'octroi du régime 42 par les autres douanes européennes.

⁴⁰ Le régime 42 est une alternative au transit douanier NSTI (Nouveau système de transit informatisé), qui permet d'importer en exonération de TVA des biens qui font ensuite l'objet d'une livraison intracommunautaire vers un autre État membre, la TVA étant due dans l'État de destination. Le régime 42 autorise des formalités simplifiées, et à moindre coût (dispense de titre de transit NSTI, pas de garantie à mettre en place, pas de délai de transit, ni de formalité douanière à destination, etc.).

⁴¹ BOD n° 6912

⁴² Fourniture du numéro d'identification TVA attribué à l'importateur, et de celui du client auquel les marchandises sont déclarées devoir être livrées, preuve que ces marchandises sont bien destinées à être livrées dans un autre État.

⁴³ Recommandation c) de la Cour des comptes européennes, cf. *infra*

Il n'existe pas encore en la matière d'analyse de risques et de politique de contrôle efficace des flux intracommunautaires. La détection rapide du non-paiement de la TVA pour les marchandises circulant sous le régime 42 supposerait que l'État membre qui autorise un départ de marchandises en suspension de TVA de son territoire en informe en temps réel le pays de destination des marchandises où elles sont censées acquitter la TVA. Or, à l'inverse des applications européennes sur les droits de douane et les accises⁴⁴, la base de données communautaire VIES (VAT Information and Exchange System) ne dispose pas d'une fonction « apurement » qui permettrait de vérifier que l'exonération dans l'État membre d'origine de la marchandise ou dans l'État membre où est effectuée l'importation a bien pour contrepartie une taxation dans l'État membre de l'acquéreur. L'absence d'un tel réseau permettant un échange rapide et dématérialisé d'informations est la première cause permissive des fraudes à la TVA en Europe, auxquelles la France est particulièrement exposée.

L'hypothèse a été envisagée d'abandonner le principe d'imposition de la TVA dans le pays de livraison ou de destination en faveur du principe d'imposition dans le pays d'origine ou d'entrée. Cette réforme serait pénalisante pour la France, puisque sa balance commerciale est déficitaire et que la plus grande partie de ses importations lui parviennent en passant non par ses propres ports mais par des ports étrangers (Anvers et Rotterdam notamment).

En revanche, elle doit agir pour que l'UE adopte des mesures visant à réduire les possibilités de contournement. Une partie des recommandations de la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 13/2011 « Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA ? » a été mise en œuvre⁴⁵, l'autre fait l'objet de travaux au sein d'EUROFISC (recommandations d et f) ou d'un examen national (recommandation e⁴⁶).

Les recommandations de la Cour des comptes européenne sur le régime 42

- a) modifier les dispositions d'application du code des douanes (DAC) pour mettre la œuvre la communication obligatoire et uniforme depuis l'opérateur jusqu'aux autorités douanières des données clés pour le traitement de l'exonération de la TVA ;
- b) encourager le Conseil à donner suite à sa proposition de modification de la directive TVA et à tenir l'importateur conjointement et solidairement responsable de la perte de la TVA dans l'État-membre de destination lorsqu'il ne dépose pas en temps utile un état récapitulatif complet de TVA ;
- c) encourager la vérification automatique de la validité des numéros d'identification TVA dans le système s de dédouanement électronique des États membres ;
- d) créer un profil de risque à l'échelle de l'UE pour que les États-membres disposent d'une approche commune en matière de réalisation des contrôles documentaires , axés sur les risques et aléatoires, relatifs aux importations effectuées sous le régime douanier 42, afin de vérifier le transport vers un autre État membre, le respect des autres conditions d'exonération, ainsi que l'exactitude de la base d'imposition de la TVA ;
- e) proposer de modifier la directive TVA afin que les livraisons intracommunautaires après importation sous ce régime douanier fassent l'objet d'une présentation distincte dans les états récapitulatifs de TVA établis par les opérateurs, ce qui faciliterait un rapprochement entre les données douanières et fiscales dans l'État membre d'importation ;

⁴⁴ Les risques de fraude liés au régime de circulation en suspension de taxes ont été pris en compte et sont gérés dans le cadre d'un système communautaire (EMCS), décliné au niveau national (GAMMA), qui permet le suivi des mouvements de produits soumis à accises et leur apurement. Ce système est couplé à celui du suivi du dédouanement à l'exportation : ECS (Export Control System).

⁴⁵ Cf. la communication de la Commission européenne : « Soutenir la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne sur l'application du régime douanier 42 »

⁴⁶ La DGDDI et la DGFIP étudient actuellement une modification des états récapitulatifs de TVA qui singulariserait les livraisons intracommunautaires intervenues en suite de placement sous le régime 42.

f) proposer la mise en place d'un système d'échange automatique et direct d'informations, entre les autorités douanières de l'État membre d'importation et les administrations fiscales de l'État-membre de destination, concernant les opérations à risque effectuées sous le régime douanier 42.

Il est trop tôt pour juger de l'apport de ces mesures. On peut même imaginer d'aller plus loin en déclarant l'importateur sous régime 42 solidairement responsable du paiement de la TVA à l'État de destination en cas de défaillance du destinataire allégué.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En matière de fraudes et trafics, les menaces sont croissantes et appellent un renforcement de la capacité de recueil d'information et d'analyse de la part de la Douane comme des autres services de l'État concernés. Pour les combattre, la Douane dispose des pouvoirs traditionnellement étendus que lui procure le code des Douanes. Le législateur veille à les adapter et compléter en permanence pour qu'elle ait les moyens d'agir efficacement.

Cependant, l'organisation douanière européenne confère la responsabilité d'effectuer les contrôles douaniers au pays où a lieu l'entrée de la marchandise sur le territoire européen. Or, du fait de la faible attractivité des ports français, la plupart des produits importés en France par la voie maritime sont introduits dans l'Union par des ports d'autres États membres ; la Douane française n'effectue donc pas elle-même les contrôles à l'entrée mais doit se reposer sur les contrôles effectués par les douanes des autres pays de l'Union qui ne sont pas forcément opérés selon les modalités qu'elle pourrait souhaiter. En outre la position de carrefour géographique de la France en fait un lieu de passage et de transit, notamment par la voie routière, où circulent beaucoup de produits déjà introduits en Europe.

Cette configuration accroît les risques de fraude, en particulier de fraude au régime 42. Cette situation ne saurait être redressée qu'au prix d'une plus grande transparence entre douanes européennes et d'une amélioration sensible des échanges d'informations entre elles (accès croisés aux déclarations et données ICS-ECS, DEB).

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. promouvoir activement la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes européenne sur l'application du régime douanier 42 non encore appliquées (MAEDI/AE ; SGAE) ;*
- 2. favoriser la mise en place au niveau communautaire d'un système d'information permettant de vérifier la cohérence des déclarations d'échanges de biens effectuées dans les divers États membres (MAEDI/AE ; SGAE) ;*
- 3. obtenir un accès direct aux informations relatives aux marchandises destinées au territoire français introduites dans un autre État membre (déclarations ECS-ICS) (MAEDI/AE ; SGAE).*

Chapitre II

Des priorités peu étayées, une efficience mal évaluée

La Douane doit hiérarchiser les menaces et les enjeux pour définir les axes majeurs de son action, y allouer ses ressources de manière optimale, et en évaluer les résultats. Or ses priorités sont centrées, de manière empirique et peu documentée, sur la lutte contre quelques grandes fraudes ; il est malaisé d'identifier précisément la fraction de ses ressources consacrée à titre principal à cette lutte, a fortiori à chacun des enjeux ; l'appréciation des résultats atteints est, elle aussi, approximative. Il est par conséquent ardu d'estimer le rapport coût-efficacité de l'activité de la Douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics.

I - Une stratégie insuffisamment affirmée

Les priorités de la Douane dans sa lutte contre les fraudes et les trafics sont trop souvent déterminées de manière empirique et reproduisent, sans analyse contradictoire ni chiffrée, les objectifs des années passées. La programmation de ses contrôles reste peu sélective, tant au niveau central que dans le réseau territorial.

A - Des priorités globales reconduites sans remise en question

Il appartient à la Douane, sous l'autorité du ministre, de déterminer la part de ses efforts et de ses moyens qui doit être dédiée à la lutte contre les fraudes et trafics, par rapport à ceux consacrés à ses autres missions (notamment la régulation des échanges, la gestion du commerce licite, le soutien à la compétitivité économique et les missions fiscales) et, parmi les fraudes et trafics, lesquels doivent faire l'objet d'une vigilance et d'une mobilisation privilégiées.

Une définition a priori de ce partage est par définition difficile, puisque la Douane doit s'adapter à un environnement souterrain et mouvant. Elle ne peut que partiellement anticiper l'évolution des fraudes et trafics. Les résultats de son action ne correspondent pas nécessairement aux cibles qu'elle s'assigne ex ante : une action de la Douane peut aboutir à des conséquences non anticipées (par exemple, un contrôle visant à détecter la présence de drogue peut conduire à la découverte de produits de contrefaçon).

Si cette réalité impose une certaine flexibilité, la Douane s'attache insuffisamment à formaliser cette problématique comme à expliciter les fondements de ses choix, qui semblent

être opérés de manière empirique et relativement autonome, sous réserve de l'aval du ministre de rattachement.

L'élaboration du projet stratégique Douane 2018 aurait pu être l'occasion d'une réflexion approfondie. Or ce document fait de la lutte contre la fraude et la criminalité organisée un des axes d'action de la Douane parmi d'autres, sans qu'une hiérarchie, fût-ce en termes qualitatifs, soit établie. La lutte contre la fraude est présentée comme un domaine partagé des opérations commerciales et de la surveillance. Le projet indique simplement : « La lutte contre la fraude et la criminalité organisée demeurera une priorité d'action ». Il traite surtout de l'organisation, des « lignes métiers »⁴⁷ et de la gestion des ressources humaines. Pour autant, il ne met pas en rapport les tâches et les moyens, dans une logique de maximisation de l'efficacité et de l'efficience et d'adaptation des instruments aux priorités. Certaines des mesures annoncées sont purement optatives, notamment la mesure 19 : « Dans le cadre du dispositif de lutte contre les grands trafics et la fraude fiscale, maintenir des résultats élevés, sur la base d'objectifs quantifiés actualisés chaque année, dans les principaux secteurs (stupéfiants, contrefaçon, tabacs notamment) ». D'autres sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'organisation et les méthodes de la lutte contre la fraude et les trafics, tout en ayant un caractère transversal⁴⁷.

De même le projet annuel de performances du programme 302⁴⁸ ne justifie pas véritablement les orientations retenues en matière de lutte contre les fraudes et trafics. Il s'attache à la description des instruments mis en œuvre davantage qu'à la présentation d'une problématique.

Le choix des priorités de la Douane, confirmé par les gouvernements successifs, est d'une certaine manière le fruit des contraintes qui s'imposent à elle :

- la Douane, confrontée aux limites décrites ci-dessus dans le contrôle du commerce déclaré a tendance à ne pas faire de la lutte contre les fraudes aux droits et taxes, en particulier à la TVA, un objectif de premier plan, d'autant que ses résultats en la matière apparaissent modestes ;

- elle préfère corrélativement mettre l'accent sur la lutte contre la contrebande, qui donne les résultats les plus tangibles, et peut le plus immédiatement justifier son existence ou le besoin de moyens ;

- les trois cibles sélectionnées par elle (stupéfiants, tabac, contrefaçon) sont celles qui se prêtent le mieux à des saisies importantes, en volume et/ou en valeur ; les saisies sont à la fois le moyen d'action privilégié dans la « culture douanière » et une base commode d'affichage des résultats : la Douane choisit les objectifs les plus aisément quantifiables.

Certes, la prépondérance de ces trois secteurs ne fait pas obstacle en pratique au traitement de sujets émergents (commerce électronique, trafic de médicaments, mouvements de capitaux - dont la Douane a fait un levier dans la lutte contre le blanchiment et l'évasion fiscale -, trafics d'automobiles d'occasion, etc.) et la Douane sait faire preuve de réactivité. Pour autant ces sujets nouveaux demeurent en marge du socle. Ils demeurent qualifiés de « secondaires » par rapport aux axes dits « permanents » ou « pérennes ». La planification de

⁴⁷ Mesures 13 (création d'un service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC), 14 (création de cellules interrégionales de programmation des contrôles (CIPC), 15 (création de centres opérationnels dédiés à la surveillance terrestre à compétence zonale élargie), 16 (regroupement de certaines brigades), 17 (poursuivre la réflexion interministérielle sur une nouvelle répartition de la tenue des PPF), 18 (participer au programme PNR), et 20 (renforcer les pouvoirs du SNDJ).

⁴⁸ Tel qu'annexé au PLF 2015.

l'activité douanière, processus itératif, formalisant le fonctionnement du réseau d'une année sur l'autre, tend à consolider les priorités existantes, en modulant seulement la répartition des moyens.

B - Une programmation peu sélective

1 - La programmation au niveau central

Les axes de contrôle, de lutte contre la fraude et de renseignement sont déterminés chaque année et formalisés dans un document synthétique, la note de cadrage unique (NCU), élaborée sur la base du récolement par la cellule de contrôle et de gestion de la DGDDI des orientations proposées par chacun des bureaux sectoriels concernés de l'administration centrale. Cette NCU est destinée à l'ensemble des services, opérations commerciales (OPCO) et surveillance (SURV).

Pour l'année 2014, les orientations en matière de contrôle ont été les suivantes :

- lutte contre les stupéfiants et les précurseurs ;
- contrôle des transferts physiques transfrontaliers des moyens de paiement ;
- lutte contre la contrebande de tabacs ;
- lutte contre les contrefaçons ;
- contrôle des produits stratégiques ;
- contrôle des embargos ;
- contrôle du respect de la convention CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction).

Les sous-directions métiers continuent à préférer structurer leur réflexion à partir de la remontée d'informations opérationnelles de terrain. Les objectifs restent quantitatifs et marqués par la culture de la saisie. Il n'existe pas de pilotage fondé sur le rapprochement entre les résultats attendus et les moyens (et donc les coûts) nécessaires à l'atteinte des objectifs cibles.

2 - La déclinaison sur le terrain

La NCU est adressée aux services territoriaux au cours du mois de juillet. Sur cette base, chaque direction interrégionale (DI) des douanes élabore ses propres priorités en matière de contrôle et de lutte contre la fraude, en fonction de son environnement géographique et des flux et trafics qu'elle traite. Elles sont rassemblées dans son « plan d'action ». Ces plans couvrent en général une période glissante de deux ans. Ils sont intégrés dans le budget opérationnel de programme (BOP) de chaque direction interrégionale⁴⁹. Ces BOP sont examinés et arbitrés au cours des conférences de dialogue de gestion qui se tiennent à la direction générale de septembre à novembre.

Une fois validés, les BOP sont déclinés au niveau des directions régionales des douanes dans les documents d'orientations régionales (DOR) puis au niveau des bureaux de douane et des brigades de surveillance sous forme de directives d'action locale (DAL). Un suivi

⁴⁹ Les RBOP sont autorisés à définir des objectifs complémentaires (quatre au maximum) assortis d'indicateurs portant sur des axes non évoqués dans le PAP mais correspondant à une thématique spécifique de leur DI.

périodique des orientations de contrôles est effectué avec la chaîne hiérarchique dans chaque direction régionale.

Les enjeux des directions régionales présentent des caractéristiques variables - il est normal que leurs priorités diffèrent assez largement - : par exemple les manquements aux obligations déclaratives (MOD) pour les directions frontalières de la Suisse, la surveillance des grands axes routiers reliant la France à l'Espagne pour les directions régionales du sud-ouest, les stupéfiants pour la direction interrégionale Antilles-Guyane).

II - Des incertitudes dans l'estimation des ressources affectées à la lutte contre les fraudes et trafics

Les documents budgétaires ne permettent pas d'identifier précisément les moyens de la DGDDI - tant en termes d'effectifs que de crédits budgétaires - affectés à la lutte contre les fraudes et les trafics à titre exclusif ou principal compte tenu du nombre de structures douanières qui interviennent en ce domaine.

A - Des coûts insuffisamment documentés

Le budget de la Douane se caractérise par sa stabilité globale en euros courants depuis 2008⁵⁰.

Tableau n° 2 : crédits de paiement consommés par le programme 302

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total des CP consommés ⁵¹	1 531	1 533	1 536	1 600	1 586	1 598

La décomposition de ces moyens budgétaires est fournie par le tableau suivant.

⁵⁰ Le ressaut enregistré en 2011 s'explique par l'intégration au programme 302 des crédits liés aux fonctions fiscales de la DGDDI, auparavant retracés dans le programme 156

⁵¹ y.c FDP et ADP

Tableau n° 3 : crédits 2013 et 2014, par nature

Titre et catégorie	CP consommés 2013 (M€)	CP ouverts en LFI 2014
Titre 2 dépenses de personnel	1 134,5	1 135,5
Titre 3 dépenses de fonctionnement	170,6	140,9
Titre 5 dépenses d'investissement	38,6	60,0
Titre 6 dépenses d'intervention ⁵²	253,8	258,8
Total y compris FDC et ADP	1 598,0	1 595,3

Source : RAP 2013

Les moyens alloués à la lutte contre la fraude et les trafics sont très majoritairement des crédits de personnel et de fonctionnement.

Les crédits d'investissement de titre 5 sont, pour l'essentiel, consacrés à la surveillance (en 2013, 23,4 M€ pour le parc aéronaval sur un total de 38,6) ; au sein des crédits de fonctionnement du titre 3, le parc aéronaval compte à lui seul pour 25,1 M€ sur un total de 98,5 affectés à la surveillance.

La répartition par action fournit des indications qui demeurent néanmoins approximatives.

Tableau n° 4 : crédits 2013 et 2014, par action

Numéro et intitulé de l'action		Crédits consommés en 2013(M€)	Crédits ouverts en LFI 2014 (M€)
1	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	471	451
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	132	195
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	216	245
5	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	389	416
6	Soutien des services opérationnels	390	288
Total		1 598	1 595

Source : RAP 2013, LFI 2014

⁵² Destinées pour l'essentiel aux débitants de tabac : cf. Rapport public annuel 2013, volume I-1, p. 583, www.ccomptes.fr

La lutte contre les fraudes et trafics est par essence une activité multiforme, qui se recoupe avec d'autres missions douanières. Il est dès lors malaisé de mesurer précisément les ressources qui y sont dédiées. Il est a fortiori impossible de le faire par type de fraude ou trafic.

Jusqu'en 2011, la DGDDI disposait d'une comptabilité analytique reposant sur plusieurs outils informatiques⁵³. Le déploiement de Chorus en 2011 et la disparition concomitante de l'application SCC (Suivi des Consommations de Crédits), qui permettait un suivi des dépenses par service (jusqu'au niveau des bureaux et brigades) ont fait disparaître cette fonctionnalité analytique. La DGDDI participe depuis mai 2012 aux travaux menés par l'AIFE (Agence pour l'Informatique Financière de l'État), qui ont abouti à la préconception de modèles analytiques mettant en œuvre le module PCM (Profitability and Cost Management) de SAP. L'acquisition de cet outil dans un cadre interministériel, après les conclusions très favorables de l'ensemble des participants aux travaux menés, permettrait de disposer d'une comptabilité analytique directement adossée à Chorus, sans que la Douane n'ait à investir seule dans l'acquisition ou la conception d'un tel outil. La décision d'investissement reste toutefois à prendre au sein du COS Chorus.

La cellule d'analyse de gestion de la DGDDI procède néanmoins à certaines analyses de coûts : le coût moyen de l'heure de contrôle par les services opérationnels de la branche de la surveillance⁵⁴ est de 47,3 € pour les contrôles d'initiative et de 38,5 € pour les contrôles en « mission contrainte ». Un autre indicateur, plus composite⁵⁵, est le coût moyen de la journée d'enquête, évalué à 387 €. Ces données ne permettent toutefois pas de rattacher les coûts calculés à la finalité des actions. La DGDDI calcule ses taux d'intervention en matière fiscale, évalue l'efficacité des brigades de surveillance établie en confrontant le nombre de contentieux à enjeu d'une brigade et ses effectifs, l'efficacité des services d'enquêtes en rapportant les effectifs de ces services au montant de droits et taxes redressés. Ces évaluations reposent pour l'essentiel sur le rapprochement entre les résultats des services et les effectifs mis en œuvre pour les atteindre et prennent plus difficilement en compte les moyens matériels employés. Toutefois, les charges de personnel constituant 85 % des dépenses de la DGDDI.

Ces difficultés réelles ne sauraient néanmoins empêcher la Douane d'approfondir ses analyses de coûts et de réaliser au moins des évaluations partielles, illustratives, par exemple pour déterminer ex post le coût d'opérations douanières à fort enjeu. Certaines activités plus simples à isoler, par exemple le contrôle du fret postal et express, se prêteraient plus facilement à des mesures quantifiées.

⁵³ Application Sémaphore.

⁵⁴ Ce coût représente le rapport entre les coûts analytiques directs (personnel, fonctionnement et équipement) des services opérationnels de la branche surveillance et le nombre d'heures de contrôle effectuées par les agents de cette branche durant la période.

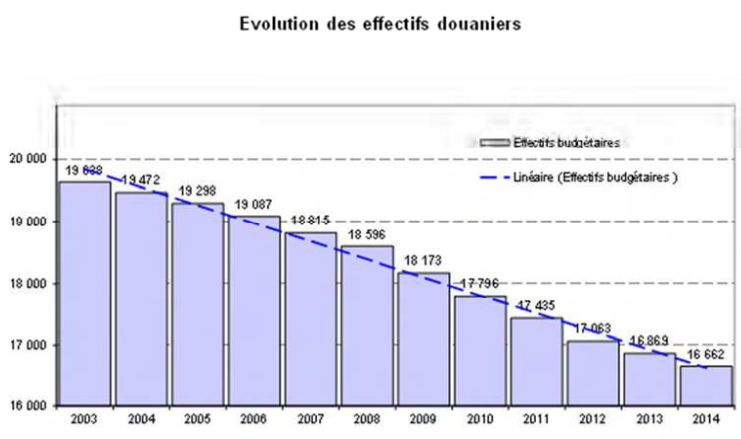
⁵⁵ Il couvre à peu près toutes les activités douanières : il représente le temps consacré aux contrôles après dédouanement et aux enquêtes de toute nature (douane, fiscalité, PAC, contributions indirectes) diligentées par les services d'enquête (SRE et DED).

B - Des moyens humains affectés à la lutte contre les fraudes et trafics difficiles à appréhender avec précision

1 - L'évolution globale

Les effectifs de la DGDDI ont baissé de 14% en une décennie (2003-2013), soit une réduction annuelle de 277 emplois, à périmètre à peu près inchangé. Pour 2014, le plafond d'emplois du programme budgétaire 302 est fixé à 16 662 ETPT.

Graphique 2 : évolution des effectifs douaniers depuis 2003



Source : DGDDI, documents budgétaires

Cette baisse a porté principalement sur les emplois de catégorie C alors que les emplois de catégorie A et B ont augmenté sur la période. En 2014, les emplois se répartissent en 0,9 % d'agents de catégorie A+, 25,7 % de catégorie B et 29,1 % de catégorie C. La réduction quantitative s'est donc accompagnée d'une élévation du niveau de qualification des emplois⁵⁶. Il n'en reste pas moins que les missions de surveillance et de sécurité et sûreté reposent essentiellement sur des agents de catégorie C (40 % et 44 % respectivement, contre 16 % pour le dédouanement et 19 % pour la fiscalité).

2 - La répartition des effectifs

Les données figurant dans les documents budgétaires ne permettent pas non plus d'identifier les ressources affectées à la lutte contre les fraudes et trafics, que l'on considère la

⁵⁶ Cette tendance a eu pour conséquence que la baisse des effectifs n'a pas entraîné une réduction de la masse salariale, au contraire (exécution en CP : 2011 : 1 106,77 M€, 2012 : 1 118,5 M€ ; 2013 : 1 131 M€). Les coûts moyens des agents du programme 302 sont de 123 035 euros pour un agent de catégorie A+, 61 162 euros pour un agent de catégorie A, 42 712 euros pour un agent de catégorie B et 37 076 euros pour un agent de catégorie C. Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale « pensions » et hors prestations sociales. La rémunération moyenne des agents de la surveillance, compte tenu des qualifications, astreintes et sujétions, est légèrement supérieure à celle des agents des opérations commerciales.

répartition par service, par branche ou par action. La répartition des effectifs par service fait apparaître la prépondérance des services territoriaux.

Tableau n° 5 : ventilation du plafond d'emplois par service pour 2014

Service	LFI 2014
Administration centrale	606
Services régionaux	14 119
Services à l'étranger	46
Services à compétence nationale	1 891
Total	16 662

Source : PAP 2014, présentation Cour des comptes

Les agents de la DGDDI sont répartis entre deux branches statutaires : les agents des opérations commerciales (OPCO), en civil, traitent du commerce international et des contributions indirectes, les agents de la surveillance, en uniforme et armés, effectuent des interventions et sont astreints à des sujétions particulières. Le plafond autorisé d'emplois de la DGDDI pour 2014 (16 662 ETPT) se répartit en 7 995 attribués à la surveillance (dont 6 800 à la surveillance terrestre) et 8 667 aux OPCO. Jusqu'en 2012, la DGDDI a choisi de sanctuariser les effectifs de la branche surveillance ; la mise en place alors prévue de la taxe poids lourds (TPL) lui a même valu un renfort de 179 ETPT sur la période 2013-2014. Cette branche est désormais affectée par les réductions d'effectifs.

Si la majeure partie des agents de la surveillance participe à la lutte contre les fraudes et trafics, certains peuvent être affectés à d'autres tâches ; en sens inverse, les agents des OPCO affectés au contrôle des opérations commerciales sont susceptibles de contribuer à cette lutte.

La répartition des effectifs par action, plus précise, ne permet pas non plus de déterminer le quantum d'effectifs qui contribuent à la lutte contre la fraude et les trafics.

Tableau n° 6 : répartition des effectifs en 2013 et 2014

Numéro et intitulé de l'action		ETPT (réalisé) 2013	EPT en LFI 2014
1	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	6 960	7 070
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 416	1 416
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 150	3 175
5	Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	2 038	1 950
6	Soutien des services opérationnels	3 204	3 051
Total		16 775	16 662

Source RAP 2013, LFI 2014

Les effectifs relevant de l'action 1 en totalité, la plus grande partie de ceux relevant de l'action 3, une part majoritaire de ceux relevant de l'action 6 (compte tenu du fait que la surveillance utilise davantage de matériels que les opérations commerciales et l'activité fiscale), une part plus réduite de ceux relevant de l'action 4 (dans la mesure où le dédouanement peut contribuer à constater des flux illicites) peuvent être considérées comme contribuant à la lutte contre les fraudes et les trafics, à laquelle seuls les agents relevant de l'action 5 demeurent extérieurs. On peut ainsi estimer à environ 12 000 le nombre d'agents qui contribuent à la lutte contre les fraudes et trafics.

III - Des résultats malaisés à apprécier

Les résultats de la lutte contre la fraude et les trafics ne se prêtent pas à une mesure purement quantitative : il n'est pas approprié de rapporter le coût d'une opération douanière au seul prix (d'ailleurs estimé) de la saisie effectuée puisqu'elle peut avoir des effets, directs et indirects, en termes d'ordre public, de santé publique ou de protection des entreprises. Les opérations douanières ont également une dimension dissuasive dont il est par nature impossible de quantifier les résultats. Les calculs d'efficacité sont donc intrinsèquement malaisés.

A - Des instruments de mesure de l'activité partiels

La prise en compte de la performance rapportée aux coûts ne constitue pas une préoccupation centrale de l'administration des douanes. La cellule de contrôle de gestion de la DGDDI n'est pas en mesure de fournir des analyses d'efficacité par type de marchandise ou

par type de trafic. Les statistiques et indicateurs que publie la Douane donnent une vision incomplète voire biaisée de son activité et de ses résultats.

1 - Les saisies

Les statistiques de saisies affichées par la Douane posent d'abord un problème de comptabilisation.

a) Stupéfiants

L'OCRTIS établit au niveau interministériel les statistiques de saisies de stupéfiants sur le territoire national au moyen du logiciel OSIRIS⁵⁷. Or le bilan publié par la Douane n'est pas cohérent avec les données de l'OCRTIS. La Douane affiche des résultats supérieurs à ceux de la police, de la gendarmerie et de la Douane réunies selon les données compilées par l'OCRTIS (en 2013 par exemple 7,2 tonnes de cocaïne selon la Douane contre 6 tonnes selon l'OCRTIS). La Douane ne transmet à l'OCRTIS que les données concernant les affaires donnant lieu à suite judiciaire (hors transactions) et non pas au fil de l'eau mais sous forme d'un récapitulatif annuel. Elle refuse de communiquer ses chiffres à l'OCRTIS avant le point de presse annuel du ministre du budget.

Elle utilise plusieurs méthodes pour améliorer la présentation de ses résultats. Elle considère ainsi qu'une simple fourniture d'information à un service français ou étranger fait d'elle le co-auteur d'une saisie ; elle inclut les saisies en transit, qui portent sur des flux sans incidence sur le territoire national. La Douane justifie ce mode de comptabilisation des « affaires réalisées à l'étranger » par le souci de travailler au plus près des filières de fraude, d'intercepter les cibles le plus en amont possible pour éviter toute perte de l'objectif, dans un contexte où les schémas logistiques des trafics de stupéfiants sont de plus en plus complexes. Tout en soulignant que ces résultats sont approuvés annuellement par l'IGF dans le cadre de la validation du dispositif d'intéressement, la Douane a engagé une refonte du dispositif interne de comptabilisation des saisies opérées sur simple renseignement.

Les données sur lesquelles la Douane communique ont pour effet de donner une image positive de son efficacité et créent aussi le risque de fausser la stratégie interministérielle en l'orientant vers des cibles qui ne sont pas les plus importantes ou les plus urgentes. Ainsi, l'augmentation considérable en 2013 des saisies douanières d'amphétamines et méta-amphétamines (plus 400 %) pourrait faire croire que ces produits sont devenus subitement un enjeu majeur alors qu'en réalité leur pénétration demeure marginale par rapport au cannabis, à la cocaïne et à l'héroïne. De même, la Douane met en relief les saisies de khat, qui est certes un alcaloïde prohibé mais ne fait pas l'objet d'un trafic d'envergure.

b) Autres produits

Seul l'indicateur du poids de tabac de contrebande saisi est homogène (371 tonnes en 2012, 430 en 2013, 405 en prévision actualisée pour 2014). En revanche l'indicateur du nombre d'articles de contrefaçon saisis, mesuré à l'emballage (par exemple un carton) mais à

⁵⁷ La tenue à jour des statistiques d'ensemble, à partir des données communiquées par les différents services intervenant dans la lutte contre les trafics de stupéfiants, mobilise 4 ETP. La nouvelle version de ce logiciel a été soumise à la CNIL dont l'accord est attendu. Elle devrait permettre une interconnexion avec les logiciels de procédure de la police et de la gendarmerie. La Douane n'est pas partie prenante à ce projet, ce qui n'est pas normal.

l'unité si le produit est transporté en vrac, est disparate puisqu'il fait masse de tous les types de contrefaçons, aux origines et aux conséquences très variées, et additionne des articles de valeur très inégale. L'indicateur de performance portant sur les saisies mesurées en valeur a été abandonné en raison de la difficulté à valoriser les produits de contrefaçon. En outre il avait pour inconvénient d'inciter les services à se concentrer sur les contrefaçons les plus chères, donc sur les produits de luxe. Il est cependant loisible de se demander si le cumul de ces deux approches ne serait pas la moins mauvaise solution.

c) Un lien aléatoire entre l'évolution du volume des saisies et l'intensité et l'efficacité de l'activité de la Douane.

Les saisies ont par nature un caractère aléatoire (une ou deux grosses saisies peuvent faire monter les statistiques d'une année) sans que les évolutions d'une année sur l'autre puissent être considérées comme significatives de l'efficacité de la Douane.

Un exemple de ce constat a été donné en 2013 : la Douane a comptabilisé dans son bilan global de 7,6 millions d'articles de contrefaçon saisis 1,3 million de médicaments, dont 1,2 million de cachets d'aspirine en vrac découverts dans un chargement de thé au Havre en mai 2013.

Pour autant, il n'existe souvent pas d'autre indicateur de l'évolution d'un trafic que celle des saisies douanières sur moyenne période : leur augmentation en matière de contrefaçons est considérée par UNIFAB⁵⁸ comme la preuve que le phénomène est en progression.

La Douane ne fait figurer parmi ses indicateurs de performance aucune donnée ni sur la nature et le montant des destructions qu'elle effectue, pas plus que sur leur coût.

2 - Les redressements de droits

Le montant des redressements de droits constitue l'indicateur 4.3 des PAP et RAP : il présente une progression à la fois plus lente et plus régulière que les autres statistiques douanières, davantage tributaires des aléas de l'activité des douanes.

Tableau n° 7 : redressements signifiés par la DGDDI 2011-2013

M€	2011	2012	2013
Montant redressé (réalisé)	265	294	322,7
Progression		+ 11%	+ 9,8%
<i>dont droits de douane et assimilés</i>	30	33	29
<i>dont TVA à l'import (hors produits pétroliers)</i>	137	148	155

Source : PLR 2013, RAP programme 302

⁵⁸ Union des fabricants pour la protection internationale de la propriété intellectuelle

Les redressements issus de la lutte contre la fraude et les trafics (portant pour l'essentiel sur les droits de douane et la TVA à l'importation) représentent un peu plus de la moitié du total des redressements, l'autre part se rattachant aux missions fiscales de la Douane⁵⁹.

La Douane souligne que les redressements qu'elle s'attribue ne constituent qu'une fraction (évaluée par elle à un tiers seulement) du total des redressements dont une partie est effectuée non par elle mais par la DGFIP, sur la base de signalements émanant de la DGDDI.

Tout comme pour la lutte contre la fraude fiscale dans son ensemble, l'indicateur le plus significatif - notamment d'un point de vue budgétaire - serait celui des droits effectivement recouvrés, même s'il comporte un décalage temporel entre l'engagement des procédures contentieuses et leur aboutissement. La DGDDI ne fournit pas dans ses PAP et RAP de données relatives aux sommes effectivement recouvrées au terme de ces contentieux⁶⁰. Un indicateur du taux de recouvrement est toutefois produit sur la base d'une enquête auprès des recettes régionales ; il ne peut actuellement être validé qu'au bout d'un an. Son calcul devrait être prochainement automatisé.

Au-delà du degré de pertinence des outils de mesure des résultats, il est légitime de s'interroger sur la portée concrète des actions conduites.

B - L'impossible rapprochement entre les résultats obtenus par la Douane et l'étendue des fraudes et trafics qu'elle combat

Comme il est difficile d'appréhender l'ampleur globale des fraudes et trafics, et leur évolution dans le temps, l'appréciation de l'efficacité réelle de l'action de la Douane par rapport aux phénomènes qu'elle combat ne peut être que partielle. Une progression importante des saisies peut sembler impressionnante, mais, faute de savoir si le trafic est resté stable ou a crû encore plus fortement, il est impossible de dire si cette progression atteste ou non d'une amélioration de l'efficacité de la Douane.

Le calcul d'un ratio serait toutefois difficile et fragile. En effet, s'il existe des études portant sur la consommation de produits stupéfiants au niveau national (OFDT⁶¹) comme au niveau européen (OEDT), celles-ci sont réalisées de façon très irrégulière, selon des méthodologies variables d'une étude à l'autre et ne peuvent pas être considérées comme suffisamment fiables. Dans un autre domaine, une proportion élevée (34 % en 2012) des produits contrôlés dans le cadre du contrôle des normes s'avèrent non conformes et dangereux pour la santé et la sécurité des consommateurs : cette situation peut indiquer soit que les filtres (ciblage des contrôles) fonctionnent bien, soit que la proportion de marchandises non conformes est intrinsèquement importante et en progression.

Certaines estimations de l'ampleur des fraudes existent (par exemple celles de la commission européenne sur la fraude à la TVA) mais elles ont inévitablement un caractère

⁵⁹ Cf. le rapport de la Cour et l'insertion au rapport public annuel 2014

⁶⁰ Dans sa communication (article 58-2) à la commission des finances du Sénat sur le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires (2007), la Cour avait relevé que la DGDDI n'utilisait pas l'indicateur commun de recouvrement et que les résultats de cette direction devaient être interprétés avec prudence. Elle avait noté le fait, reconnu par la DGDDI, que l'application SILCF (Système d'Information de Lutte Contre la Fraude) ne permettait pas alors le traitement complet des dossiers contentieux, depuis la constatation de l'infraction jusqu'à la clôture définitive de l'affaire et l'acquiescement des droits ou pénalités, et estimé que les données qui en étaient issues n'étaient ni fiables ni auditables.

⁶¹ Observatoire français des drogues et des toxicomanies.

approximatif. D'autres sont de nature surtout qualitative. Ce problème vaut pour tous les services engagés dans ce type d'activité et n'est pas spécifique à la Douane. Il doit du moins amener à relativiser les résultats sur lesquels elle communique, qui constituent des numérateurs sans dénominateurs.

La Douane est une administration fiscale qui exerce la police de la marchandise. Il est donc dans sa logique d'un côté d'arrêter, de saisir, de détruire des biens matériels, de l'autre d'infliger des sanctions pécuniaires. Ces modes d'action ont un double effet répressif et dissuasif, mais ils peuvent comporter des insuffisances car ils consistent en interventions ponctuelles sur des phénomènes qui s'étendent dans l'espace et le temps.

Ainsi, une saisie peut ne pas être le meilleur moyen de lutter contre un trafic, notamment en matière de stupéfiants, car les trafics sont le fait de réseaux complexes. L'éradication d'un trafic requiert d'abord l'identification du réseau et de ses ramifications, puis la réunion d'éléments permettant de prouver les infractions et de transmettre un dossier étayé à la justice. Une saisie prématurée peut n'aboutir qu'à un redéploiement des circuits de trafic, sans porter atteinte au cœur de l'organisation ni faire durablement obstacle à la poursuite du trafic. Faire des saisies un indicateur de l'activité de la Douane et par là même une justification de ses demandes budgétaires peut conduire à privilégier ce mode d'action de préférence à d'autres, aux effets moins instantanés mais peut-être plus durables et impliquant une coopération plus poussée avec d'autres services de l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'action de la Douane en matière de lutte contre les fraudes et trafics comporte inévitablement une dimension pragmatique et est exposée à des aléas. L'intrication entre les diverses missions de la Douane est un facteur de complexité supplémentaire. Pour autant, la Douane définit ses objectifs de manière trop empirique, sans les remettre systématiquement en perspective à la lumière des évolutions constatées dans la nature et l'orientation des fraudes et trafics. Elle n'identifie pas de façon suffisamment précise les moyens effectivement employés et la mesure de ses résultats demeure insatisfaisante, tant en ce qui concerne les stupéfiants pour lesquels la Douane ne se conforme pas aux prescriptions de l'OCRTIS que par une focalisation excessive sur les saisies douanières qui ne devraient constituer qu'un indicateur parmi d'autres. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier l'efficacité et l'efficacité des actions de la Douane. L'intensité des menaces comme la contrainte budgétaire doivent inciter la DGDDI à se doter sans délai d'outils d'analyse et de programmation affinés.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Mesure des coûts et résultats

- 4. pour la comptabilisation des résultats de saisies de stupéfiants, se conformer aux règles de l'OCRTIS pour les saisies effectuées sur le territoire national et consolider la méthode de présentation des saisies résultant d'opérations réalisées à l'étranger ;*
 - 5. publier dans le RAP du programme 302 le volume et la valeur des biens faisant l'objet de destructions et le coût de ces opérations (y compris le stockage préalable) ainsi que le montant des droits redressés effectivement recouverts.*
-

Chapitre III

Le dispositif opérationnel : une adaptation à accélérer

La lutte contre les fraudes et trafics mobilise l'ensemble des services de la Douane. Le déploiement de ses services procède dans son principe d'une double logique, fonctionnelle et de couverture territoriale. Cependant le dispositif comporte de nombreuses failles : le réseau territorial doit être concentré sur les enjeux les plus importants ; l'organisation des contrôles doit être améliorée, voire profondément remise à plat s'agissant du dispositif aéronaval ; la gestion des moyens humains, techniques et informatiques consacrés au contrôle doit continuer à être modernisée.

I - Une structure centrale forte, un réseau territorial à resserrer

Le dispositif de la Douane se caractérise par la juxtaposition de services à compétence nationale spécialisés et d'un réseau territorial couvrant les principales plates-formes portuaires et aéroportuaires, les axes de communication terrestre et l'espace maritime de proximité. Chacune des entités concernées a ses missions et techniques propres. Toutes sont appelées à coopérer, de manière polymorphe : ainsi un renseignement recueilli par la DNRED peut déclencher une action de son propre service d'opérations, provoquer une intervention d'un service territorial, ou simplement contribuer à l'évaluation des menaces et à l'adaptation des critères de risques déterminant le ciblage des contrôles par les services territoriaux.

Il n'existe pas de modèle unique de l'action douanière. Les modalités en sont variables en fonction des catégories de fraudes et trafics, des circonstances de leur élucidation et de l'urgence. La densité et la fluidité de la coopération entre les différentes branches de la Douane sont des déterminants majeurs de la qualité et de l'efficacité de son travail. Il apparaît toutefois que, si les deux services à compétence nationale (DNRED et SNDJ), forts de leurs compétences et de leurs outils, font preuve d'une bonne capacité d'adaptation, l'organisation des services territoriaux appelle des révisions.

A - Des services à compétence nationale aux capacités importantes

Parmi les sept services à compétences nationale de la DGDDI, deux assurent des tâches de soutien à la lutte contre les fraudes et trafics, le Centre informatique douanier (CID) et le Service commun des laboratoires (SCL) ; deux services jouent un rôle opérationnel majeur : la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le Service national de douane judiciaire (SNDJ).

1 - La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)

La DNRED est un service dédié à la lutte contre les grands trafics. Son plafond autorisé d'emplois (PAE) initial est pour 2014 de 713 ETPT. Elle possède des moyens techniques propres destinés à réaliser des opérations visant à lutter contre la grande criminalité (logiciels spécifiques, moyens de géolocalisation).

La DNRED est articulée en trois directions, dédiées à chacune de ses trois catégories de missions : direction des enquêtes douanières, direction du renseignement douanier (DRD), direction des opérations douanières.

La direction des enquêtes douanières (DED) est le principal service d'enquête administrative. Elle est chargée de repérer les réseaux de fraude nationaux ou internationaux et vise à démanteler les organisations criminelles. Les enquêtes ne relevant pas de ce périmètre demeurent de la compétence des services régionaux d'enquêtes (SRE) placés au sein des pôles d'orientation des contrôles (POC) des directions régionales. La DED est structurée par type de fraudes, en quatre divisions: fraude douanière et commerciale, produits alimentaires, fraude fiscale et mouvements financiers.

La direction du renseignement douanier (DRD) composée d'analystes spécialisés par domaines de fraude, produit des analyses de court terme, de moyen terme et de long terme sur les tendances passées, actuelles et à venir de la fraude, qui ont vocation à irriguer l'ensemble du réseau de la DGDDI.

Enfin, les interventions opérationnelles de la DNRED visant à l'interruption d'un trafic sont réalisées par la direction des opérations douanières (DOD). Ses missions prioritaires portent sur la lutte contre les grands trafics de stupéfiants, de cigarettes, de contrefaçons et d'armes. Sa maîtrise d'interventions lourdes, complexes ou risquées exige une forte réactivité reposant sur une permanence opérationnelle. La DOD est implantée sur l'ensemble du territoire ; elle est composée d'une division des recherches (Ivry-sur-Seine) et de 9 échelons (Antilles-Guyane, Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Montpellier, Nantes, et Rouen) et de 13 antennes (Bayonne, Calais, Belfort, Dijon, La Rochelle, Le Havre, Toulouse, Nice, Perpignan, Pointe-à-Pitre, Cayenne, Saint-Laurent-du-Maroni et Saint-Martin).

La DNRED est amenée à travailler au profit des autres services douaniers (diffusion du renseignement et conception d'opérations) comme à s'appuyer sur leurs moyens dans le recueil du renseignement (contribution des attachés douaniers) et dans la réalisation de certaines opérations.

2 - Le Service national de la Douane judiciaire (SNDJ)

a) Attributions et organisation du SNDJ

La loi du 23 juin 1999 relative au renforcement de l'efficacité de la procédure pénale a attribué des prérogatives judiciaires à certains agents de la Douane spécialement habilités, pouvant effectuer des enquêtes judiciaires qui leur sont confiées par le procureur de la République ou par le juge d'instruction⁶². Les officiers de douane judiciaire (ODJ) disposent

⁶² Article 28-1 du code de procédure pénale

des mêmes pouvoirs que les officiers de police judiciaire (OPJ) de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, mais dans des domaines fixés par la loi.

Les ODJ ont compétence pour les infractions suivantes :

- en matière douanière⁶³ : infractions prévues par le code des douanes, infractions en matière de contributions indirectes et infractions prévues au code de la propriété intellectuelle ;

- dans certaines matières économiques et financières : escroquerie à la TVA, blanchiment, infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;

- les vols de biens culturels, d'infractions à la législation sur les armes et d'infractions à la législation sur les jeux en ligne.

Depuis 2013, l'association de malfaiteurs en vue de commettre l'une des infractions précédentes entre également dans leur champ de compétence.

Le service regroupant ces ODJ, le SNDJ, créé en 2002, est dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire placé en position de détachement comme sous-directeur délégué aux missions judiciaires de la douane. Le siège du service est situé à Ivry-sur-Seine et le SNDJ dispose d'implantations locales à Lille, Metz, Lyon-Dijon, Marseille-Nice, Toulouse-Perpignan, Bordeaux et Nantes. Ces implantations ont évolué récemment afin de s'adapter aux mutations de la délinquance économique et financière avec la mise en place d'une annexe à Nice en 2012.

Le SNDJ dispose d'une compétence nationale, afin de centraliser et coordonner les enquêtes judiciaires douanières dans un but d'efficacité.

Les ODJ sont des agents des douanes de catégorie A ou B sélectionnés pour leur expérience en matière de lutte contre la fraude. Ils suivent une formation de neuf mois sanctionnée par un examen technique avant d'être affectés au SNDJ et sont habilités par le procureur général près la cour d'appel de Paris. Une expérience en branche opérations commerciales et en branche surveillance de la DGDDI est usuellement demandée.

Depuis sa création, les effectifs de la douane judiciaire ont crû rapidement : le nombre d'ODJ s'élève à 204.

b) L'activité du SNDJ

Le SNDJ s'est spécialisé dans la lutte contre la délinquance économique et financière. Ses agents mènent des enquêtes sur les grands trafics et les organisations criminelles. Il dispose d'une expertise en matière de fraude au régime douanier 42 et de fraude à la TVA. En co-saisine avec un service de police ou de gendarmerie, le SNDJ peut être saisi d'infractions à la législation sur les stupéfiants, de blanchiment du produit du trafic de stupéfiants et de non-justification de ressources.

⁶³ Avec la loi du 9 mars 2004, le procureur de la République peut confier une enquête judiciaire au SNDJ à la suite d'une constatation effectuée par un service douanier.

Ses équipes sont utilisées pour l'exécution d'un nombre croissant d'enquêtes judiciaires. Le SNDJ s'est vu confier 581 nouvelles affaires en 2013 (dont près des deux tiers faisant suite à une constatation d'un service douanier). Il a actuellement près de 750 enquêtes en cours, émanant de tribunaux de grande instance situés sur l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer). En 2013, le SNDJ a engagé une série d'opérations de police judiciaire de grande envergure ayant nécessité la mobilisation de moyens importants simultanément sur plusieurs points du territoire (jusqu'à 40 ODJ).

S'agissant des moyens techniques, la mobilité exigée par les investigations judiciaires (perquisitions, surveillances, etc.) a conduit le service à doter tous les ODJ d'ordinateurs portables ainsi que de clés 3G leur permettant de se connecter au réseau en tous lieux. Un logiciel de rédaction des procédures judiciaires (LRPDJ) a été développé spécifiquement par la DGDDI pour le SNDJ et déployé en 2013. Les ODJ disposent d'outils techniques d'analyse de données (notamment un logiciel d'analyse et de traitement des données issues de la téléphonie et un outil d'analyse des téléphones portables). Le service s'est également doté de matériels techniques nécessaires lors des filatures et surveillances (notamment caméras permettant le visionnage de jour comme de nuit, système d'enregistrement rapproché des voix et des images) et lors des perquisitions (matériels permettant le clonage de disques durs d'ordinateurs).

Les outils de la coopération judiciaire pénale internationale, notamment l'exécution de commissions rogatoires internationales, l'utilisation d'EUROPOL et d'EUROJUST, la participation à des équipes communes d'enquête, sont particulièrement utilisés et souvent efficaces.

La célérité et la qualité des enquêtes du SNDJ en matière de délinquance économique et financière sont reconnues par les magistrats rencontrés par la Cour qui font appel à lui.

La DNRED et le SNDJ enregistrent des résultats importants dans la lutte contre les fraudes et les trafics. Leurs moyens sont considérés à juste titre par la DGDDI comme devant être préservés et dans la mesure du possible renforcés : sur la période 2003-2013, les effectifs de la DNRED et du SNDJ ont ainsi augmenté respectivement de 8 % et de 16 %, quand ceux de la DGDDI ont globalement diminué de 14 %.

B - Un réseau territorial trop dispersé

1 - Le maillage actuel

L'organisation territoriale de la Douane est définie par le décret n° 2007-1665 du 26 novembre 2007 qui fixe la délimitation et les attributions des directions interrégionales et régionales des douanes. L'organisation des niveaux inférieurs est régie par des instructions administratives.

Les structures déconcentrées de la DGDDI ne sont pas calquées sur les autres subdivisions de l'État ; la Cour a critiqué cet état de fait en ce qu'elle crée une complexité supplémentaire dans l'organisation territoriale de l'État⁶⁴. La DGDDI comporte 12 directions interrégionales et 42 directions régionales :

- les directions interrégionales (DI) chapeautent plusieurs directions régionales (DR). Les DI ont en charge le pilotage stratégique et certaines tâches de gestion administrative dans le secteur budgétaire, matériel et comptable : elles constituent l'échelon principal des fonctions support ;

- les directions régionales (DR) se composent de 35 directions territoriales et 7 directions fonctionnelles (Roissy-CDG, Orly, Lyon-Saint-Exupéry, etc.). Le directeur régional assure, sous l'autorité hiérarchique du DI, l'exécution opérationnelle des missions de la DGDDI. Les DR comptent des divisions dont le nombre a été réduit⁶⁵.

Les DR incluent trois pôles principaux⁶⁶, dont l'un est spécialisé dans la lutte contre les fraudes et trafics : le pôle d'orientation des contrôles (POC), chargé du ciblage et du pilotage de l'ensemble des contrôles des services, auquel sont rattachés la cellule régionale d'orientation des contrôles (CROC), chargée des analyses de risques et de la programmation des contrôles et le service régional d'enquête (SRE), chargé des vérifications après dédouanement.

À l'échelon de base, les agents des opérations commerciales gèrent 179 bureaux de douane, 76 services de contributions indirectes, 41 recettes (pratiquement une par DR). Les agents de la surveillance sont répartis entre 214 brigades terrestres et 45 brigades aéronavales.

Ce réseau devrait être resserré pour en accroître l'efficacité dans un contexte de poursuite des réductions d'effectifs. Des sources de gains de productivité possibles ont déjà été identifiées :

- la rationalisation des tâches de gestion (recours généralisé à l'informatisation et au télépaiement, achèvement de la concentration du dispositif comptable voire extinction de ce réseau et transfert de ses tâches à la DGFIP) ;

- la rationalisation de l'exercice de ses missions fiscales par la branche OPCO. Sur ce second point, les recommandations faites par la Cour dans son rapport public annuel 2014 et les mesures 5 à 10 du projet stratégique douane 2018 constituent autant de pistes.

S'agissant tant des bureaux de douane que des unités de surveillance, l'optimisation du dispositif territorial peut également permettre des gains d'efficacité. Il existe incontestablement des marges : la Douane est toujours implantée dans tous les départements sauf deux. Il subsiste des bureaux inutiles (par exemple Gap où les deux agents affectés consacrent 90 % de leur temps à la gestion des débitants de tabac ; sa fermeture vient d'être proposée) mais aussi des brigades de surveillance mal dimensionnées. Les fermetures d'unités douanières sont soumises à la validation du Ministre.

⁶⁴ Rapport sur « l'organisation territoriale de l'État » Cour des comptes, juillet 2013

⁶⁵ 106 en 2000, 88 en 2008, 78 en 2014

⁶⁶ Les deux autres sont le pôle d'action économique (PAE), chargé de l'assistance aux entreprises en matière de dédouanement et de fiscalité et la recette régionale, chargée de la comptabilité et du recouvrement.

2 - Le nécessaire resserrement du réseau de la surveillance

Si les plus grosses brigades de surveillance sont, logiquement, implantées dans les zones frontalières, certaines brigades de l'intérieur n'ont plus aujourd'hui la taille critique pour accomplir leurs missions. Ainsi, en 2013, 90 brigades sur un total de 214 comprenaient moins de 19 agents.

Tableau n° 8 : classification par taille des unités terrestres de la surveillance par direction interrégionale

Taille	Très grandes unités (> 50 agents)	Grandes unités (36-49 agents)	Moyennes unités (20-35 agents)	Petites unités (< 19 agents)
Antilles-Guyane	0	1	8	9
Bordeaux	1	0	8	12
Dijon	0	0	4	8
Ile-de-France	2	3	9	4
Lille	4	3	12	7
Lyon	1	5	8	8
Metz	0	5	10	8
Montpellier	0	3	6	2
Nantes	0	0	8	7
PACA	1	2	11	9
Roissy	7	1	5	3
Rouen	0	0	7	4
Outre-Mer ⁶⁷	0	0	1	9
TOTAL	16	25	97	90

Source : DGDDI, calculs Cour des comptes

Faute de regroupements, subsistent trop de brigades à effectifs insuffisants ; beaucoup comptent encore autour d'une vingtaine d'agents. Ces petites unités sont sans efficacité réelle dans la lutte contre les fraudes et trafics. Elles font des sorties à 3 ou 4 agents, avec des piétons et des voitures, réalisent des contrôles sur les aires de stationnement de poids lourds mais peu de contrôles ciblés sur des véhicules légers. Elles sont souvent éloignées des grands péages.

⁶⁷ Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, la Réunion et Mayotte.

Dans le contexte de réduction des effectifs, les unités de surveillance qui ont les meilleurs résultats sont épargnées mais ne sont pas renforcées.

- Les directions régionales qui ont les moins bons résultats subissent les baisses d'effectifs les plus fortes (dans les inter-régions Est et Bretagne par exemple). Se crée alors un cercle vicieux : la contraction des moyens fait baisser les résultats, ce qui entraîne une nouvelle réduction des moyens. Pourtant l'Est, à la différence de certains départements du centre de la France, ne saurait devenir un « désert douanier » en matière de surveillance ; il faut donc y maintenir un dispositif.

- À l'intérieur des directions régionales, la tendance est de réduire les effectifs dans les brigades dont l'existence est la moins justifiée, mais sans pour autant les supprimer.

3 - Les pistes d'évolution

Dans son discours du 28 juin 2013, le ministre du budget a fixé pour objectif à la DGDDI de « réfléchir au bon dimensionnement des unités de terrain pour qu'elles soient pleinement efficaces ». Deux modèles sont possibles :

- le maintien d'unités sur l'ensemble du territoire, avec pour conséquence une taille moyenne faible. Ce modèle a l'avantage de quadriller le territoire et de ne pas laisser de zone dépourvue de toute implantation douanière ;

- la concentration des moyens humains dans les zones les plus proches des frontières et sur les grands axes routiers et autoroutiers. Ce modèle a l'avantage d'augmenter la taille moyenne des unités. Une grande unité peut intervenir facilement et varier ses dispositifs tactiques. La contrepartie est d'augmenter les temps de transport des unités au détriment des phases de contrôle proprement dit.

Le modèle de la DGDDI reste au milieu du gué. Cette hésitation récurrente paraît provenir de plusieurs facteurs :

- les outils d'analyse utilisés pour planifier l'implantation des unités sont imparfaits et éclairent insuffisamment les décisions. Le bureau qui propose les évolutions du dispositif, à partir des résultats des indicateurs fournis par la cellule de contrôle de gestion, examine la possibilité de moduler ces indicateurs afin de tenir compte non seulement des résultats bruts mais aussi des évolutions d'une année sur l'autre. Les études de la cellule de contrôle de gestion devraient être davantage utilisées. Des études de la DRD pourraient également être prises en compte dans les schémas de réorganisation, afin de disposer d'éléments prospectifs sur l'évolution géographique des courants de fraudes et de trafics ;

- en termes opérationnels, les brigades les plus performantes sont souvent les plus étoffées. Dunkerque, avec 70 agents, est un exemple d'unité idéalement située, qui couvre une zone (portuaire, autoroutière) cohérente, dispose de hangars pour le déchargement des camions, d'un plateau technique, de vidéo-endoscopes, qui est dotée de 8 motards, 3 maîtres-chiens, et a des possibilités de spécialisation interne et de partage de responsabilités. La situation de la brigade du Perthus est similaire.

Tout en admettant l'existence d'un seuil critique en termes opérationnels et l'impératif d'un redéploiement du dispositif en fonction de l'évolution des risques, la Douane considère qu'il n'existe pas de formats standards, dans la mesure où toutes les brigades n'ont pas à remplir les mêmes fonctions ni à disposer des mêmes outils (motards, maîtres-chiens, vidéo-

endoscopes, etc.). Elle met plutôt l'accent sur le positionnement par rapport aux axes routiers et le regroupement de brigades géographiquement proches, qui n'accroît pas excessivement les délais et coûts des déplacements. L'adaptation du maillage devra également tenir compte de l'évolution des pratiques de la surveillance terrestre (cf. infra).

4 - Les obstacles à la rationalisation

La mesure 16 du projet stratégique pour 2018 vise à « regrouper certaines brigades pour augmenter leurs capacités opérationnelles ». Néanmoins, l'adaptation du dispositif de la surveillance implique une procédure lourde de dialogue social. L'article 57 du décret du 22 juin 2011 relatif au CHSCT impose de soumettre à cette instance tout projet ayant une incidence sur l'organisation. Les syndicats tendent à bloquer l'évolution et demandent des expertises complémentaires. Le dialogue social est en panne à la DGDDI depuis deux ans et les projets de réforme se heurtent à une forme de « boycott » depuis 2012 : la participation des organisations syndicales aux groupes de travail est sporadique. Il en résulte un enlisement : aucune structure n'a été fermée depuis 2012. Les réorganisations sont tributaires non seulement des difficultés du dialogue social mais aussi des délais de validation ministérielle.

La répartition des structures et des compétences entre directions interrégionales et directions régionales devait initialement évoluer avec la mesure n° 14 et la mesure n° 22 du projet stratégique, tendant à transférer la coordination des fonctions de lutte contre la fraude et d'action économique et fiscalité des directions régionales vers un ou deux administrateurs placés auprès du directeur interrégional. Dans le nouvel organigramme prévu, certaines fonctions devraient être exercées au niveau de la DI (POC et PAE notamment), et les CROC des DR remplacées par des cellules interrégionales de programmation des contrôles (CIPC). Pour autant le PSD ne prévoit pas la suppression de l'échelon des directions régionales, dont la pertinence pourrait être discutée, et maintient en leur sein les divisions. En tout état de cause, suite à un arbitrage ministériel, cette évolution est suspendue.

Les principes qui devraient présider à la restructuration du réseau sont bien identifiés. Il est nécessaire de les mettre en œuvre sans plus différer pour satisfaire à la fois les impératifs budgétaires et d'efficacité.

II - Une organisation des contrôles à perfectionner

Les contrôles réalisés par la Douane s'appuient sur le renseignement et une programmation définie au niveau central et régional. Ils s'exercent dans les ports et aéroports, sur les axes terrestres et en mer.

A - Une chaîne des contrôles à piloter de manière plus cohérente

L'orientation des contrôles repose d'abord sur le renseignement, dont la direction du renseignement douanier de la DNRED en est un important pourvoyeur via les fiches SDEC. Ensuite, l'analyse de risque porte à la fois sur l'ensemble des renseignements collectés et exploités par la DGDDI et sur les flux de marchandises dédouanées. Enfin, le ciblage, c'est-à-dire la création de profils automatisés de risque sur la base des déclarations en douane est une

compétence exercée par l'échelon national (profils de risque nationaux ou PRONAT⁶⁸), par l'échelon régional (profils de risque régionaux ou PROREG établis par les CROC) et par l'échelon local (critères de risque locaux ou CRILOC).

La Douane reconnaît que cette organisation est trop morcelée, n'évite pas la redondance des contrôles pour un opérateur et ne facilite pas l'émergence d'une politique des contrôles intégrée.

Au niveau local, les actions de contrôle, tant des opérations commerciales que de la surveillance, sont pilotées par les cellules de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC), implantées au siège des directions régionales et composées de 4 à 7 agents, sous l'autorité du responsable du pôle orientation des contrôles (POC). Elles constituent l'interface entre tous les services nationaux chargés de la lutte contre la fraude et les unités locales auxquelles elles diffusent des directives opérationnelles.

L'apport des CROC est variable. Elles n'ont pas toujours réussi à s'imposer comme le moteur des contrôles. Leur valeur ajoutée n'apparaît pas toujours évidente aux équipes de terrain. Les CROC consacrent une part excessive de leur activité à l'analyse des résultats passés et au travail administratif, au détriment de l'exercice de leur capacité d'orientation et d'expérimentation. Le projet contenu dans le PSD de les remplacer par des structures inter-régionales a été abandonné suite à un arbitrage ministériel.

C'est le nouveau service national SARC qui doit reprendre seul la fonction d'analyse de risques et de ciblage (cf. infra), les CROC, devenues CRPC⁶⁹ se concentreront sur le seul pilotage des contrôles⁷⁰.

Les contrôles sont modulés selon les voies empruntées par les marchandises et les personnes.

B - Les contrôles sur les plates-formes portuaires et aéroportuaires : des points de faiblesse

C'est sur ces grandes plates-formes que la tension est la plus vive entre le souci d'assurer la fluidité des échanges, sous la pression des acteurs économiques, et la nécessité du contrôle. Les contraintes sont néanmoins différentes dans le transport maritime et dans le transport aérien. Les délais d'acheminement sont plus longs par voie maritime, ce qui laisse à la Douane davantage de temps pour recevoir et traiter les informations, alors que ces délais sont beaucoup plus réduits par voie aérienne. En outre, le fret aérien est de plus en plus transporté dans des avions convoyant également des passagers, ce qui accélère les rotations et réduit les durées d'escale, conséquemment les possibilités d'intervention.

De plus, dans les ports, les contrôles portent presque exclusivement sur les marchandises alors que, dans les aéroports, ils portent autant sur les personnes que sur les marchandises.

⁶⁸ PRONAT réglementaires issus de l'administration centrale, PRONAT liés à la lutte contre les fraudes et trafics élaborés par la direction du renseignement de la DNRED.

⁶⁹ Cellules régionales de pilotage des contrôles

⁷⁰ Incluant la vérification du respect des programmations des contrôles, la mesure de l'efficacité du ciblage et le suivi des résultats

1 - Les conditions de réalisation des contrôles

La Douane reçoit de multiples informations à l'avance sur les mouvements de marchandises : éléments recueillis dans le système ECS-ICS, manifestes, déclarations en douane, indications sur les mouvements logistiques répertoriées dans les CCS. La gestion des mouvements de marchandises, notamment dans les grands ports et aéroports, est de plus en plus assurée par des plates-formes informatisées gérés par des entreprises privées⁷¹ permettant des traitements de masse sous forme dématérialisée, dites CCS (Cargo Community System).

Le développement de ces processus de gestion informatisée est indispensable du fait du développement et de l'accélération des échanges. Ils constituent pour la Douane un outil de travail précieux : d'une part ils lui donnent une vue panoramique des échanges en temps réel, d'autre part ils facilitent la réalisation de son objectif de facilitation des échanges en incluant l'exécution des procédures douanières dans un flux continu. Ils lui permettent en théorie de cibler plus facilement les mouvements appelant une vigilance particulière.

Pour autant, l'existence de ces dispositifs ne garantit pas la sécurité. En premier lieu, si la Douane est partie prenante à ces systèmes, y fait prendre en compte ses besoins propres, elle ne les gère ni ne les contrôle. Même si les opérateurs en sont connus, des problèmes de sécurité se posent inévitablement : qualité et robustesse des infrastructures techniques, garantie de l'intégrité des informations face à de possibles tentatives de pénétration malveillante, degré de confiance dans la fiabilité des données déposées par les intervenants et dans les contrôles effectués dans les ports et aéroports de départ.

En tout état de cause, cette nouvelle configuration de la gestion des mouvements de marchandises impose à la Douane de se doter d'instruments informatiques à la hauteur du volume et du rythme des flux et de renforcer ses capacités d'analyse et de traitement des données, à travers notamment des outils efficaces de « datamining ».

2 - Les contrôles portuaires

La lenteur relative du transport maritime et les exigences de communication anticipée d'informations aux douanes par les opérateurs permettent d'analyser le contenu des cargos tout au long de leur parcours. Des contrôles peuvent être donc réalisés à la fois avant le dédouanement et lors du dédouanement. Ce processus est illustré par le cas du Havre.

⁷¹ La société MGI gère le système AP+, guichet unique tri-modal (mer, terre, air) qui équipe notamment les ports français et la société CIN exploite une plateforme informatique de gestion des mouvements de marchandises, implantée notamment à Roissy, répondant aux exigences douanières de traçabilité, de prise en charge et de sûreté/sécurité.

Les phases de contrôle : l'exemple du Havre

Premier port français pour les flux de conteneurs (2,486 millions d'EVP⁷² en 2013), Le Havre accueille plusieurs lignes maritimes jugées à risque (en provenance de Chine, d'Amérique du Sud, du Maghreb).

Les contrôles se déroulent à la fois durant les phases préalables au dédouanement et lors du dédouanement

Le dispositif est d'abord conçu pour prendre en charge les conteneurs depuis leur chargement dans le pays tiers de provenance, jusqu'à leur sortie du port du Havre. L'analyse de risque et le ciblage sont réalisés tout au long du parcours du navire jusqu'à son arrivée au port ou dans les entrepôts sous douane, par trois services qui agissent successivement sur la base des informations afférentes à la marchandise communiquées à la Douane au fur et à mesure du déroulement du flux logistique :

- une première analyse est effectuée à partir des manifestes commerciaux par une cellule spécialisée en ciblage des cargaisons en phase d'avant-dédouanement, la CELTIC (Cellule de lutte contre les trafics illicites) qui prescrit une sélection des conteneurs à contrôler ;

- ensuite, la cellule de levée de doute (CLD) procède à un ciblage automatisé à partir des ENS déposées par les armateurs dans l'automate de sûreté national, 24 heures avant le chargement du conteneur au port de départ. Ces informations portent uniquement sur les bateaux qui ont Le Havre pour premier port de touche européen. Cette deuxième sélection se traduit aussi en ordres de contrôle. Les sélections opérées par la CELTIC et la CLD font l'objet d'un rapprochement pour éviter toute redondance ;

- une dernière sélection des contrôles en avant-dédouanement, devenue secondaire, est réalisée à partir des informations contenues dans NSTI⁷³ ou dans le CCS retraçant le cheminement logistique de la marchandise depuis l'annonce prévisionnelle de transport jusqu'à la sortie du conteneur des terminaux ou des entrepôts portuaires reliés au CCS.

Au stade du dédouanement, la supervision et la veille-écran sont centralisées à la direction régionale, au sein d'un service unique placé sous l'autorité du chef du POC (pôle d'orientation des contrôles). Il traite l'ensemble des déclarations en DELTA C (91 % des flux dédouanés au Havre) validées sur le bureau portuaire. 40 % des déclarations sont validées à l'import, soit un peu moins de 300 000 déclarations d'importation en 2013. Les informations sont communiquées au système dès la validation par le déclarant de sa déclaration en douane. La sélection est opérée par les agents de la veille sur la base des éléments de la déclaration en douane, à partir des critères de ciblage automatisés et de la connaissance par chaque cibleur du flux portuaire (risque produit/ provenance/opérateur).

La difficulté en la matière est d'assurer l'exécution en continu, la complémentarité et la non-redondance de ces sélections successives. Ce souci a conduit à réorganiser les contrôles au port de Marseille.

⁷² Équivalent Vingt Pieds (unité de mesure du volume des conteneurs)

⁷³ L'application NSTI (Nouveau Système de Transit Informatisé) sert à échanger les données relatives aux carnets TIR, entre les bureaux de douane d'entrée/départ et de sortie/destination, situés dans l'Union européenne.

La centralisation du contrôle portuaire à Marseille

La fragmentation des contrôles a conduit au projet de pôle unique de contrôle (PUC) au sein de la direction régionale de Marseille. La mise en place du PUC se déroulera en deux étapes : la première, en cours, concerne uniquement l'avant-dédouanement. La seconde englobera le dédouanement.

Dans le cadre de cette première étape, le PUC recevra compétence pour décider et réaliser tous les contrôles documentaires et physiques, au stade de l'avant-dédouanement, portant sur les marchandises passant par le port. À terme, les bureaux de douane portuaires de Fos et de Marseille auront la responsabilité de l'ensemble des contrôles du fret maritime, à toutes les phases du cheminement logistique de la marchandise jusqu'au dédouanement inclus. Les contrôles ex-post demeureront de la compétence des services régionaux d'enquête, leur méthodologie étant radicalement différente. C'est sur la base de ces sélections que sont effectués les contrôles physiques de conteneurs, avec le concours des agents de la surveillance, dès l'arrivée du navire ou à l'occasion du dédouanement.

3 - Les contrôles aéroportuaires

a) Roissy

Septième plate-forme aéroportuaire mondiale, deuxième aéroport européen, leader européen en matière de fret express et postal, Roissy-Charles de Gaulle est, compte tenu de l'importance de ses activités et enjeux, couvert par une Direction interrégionale (DI) des douanes à part entière, comptant 1 335 emplois, soit autant que les principales DI territoriales⁷⁴.

La DI supervise l'action de deux directions opérationnelles : l'une focalisée sur le contrôle et la régulation de l'activité fret (direction régionale fret - 520 emplois), l'autre sur le contrôle des voyageurs (direction régionale voyageurs - 736 emplois). Elle s'appuie sur 79 agents. Au sein de la direction Roissy-Voyageurs, la brigade d'investigation et de ciblage (BILC) assume les tâches traditionnellement dévolues à la DNRED sur le reste du territoire : renseignement, opérations discrètes (livraisons surveillées, infiltrations...), coopération avec d'autres administrations.

La compétence de la Douane à Roissy-CDG se concentre sur le franchissement de la démarcation entre le « côté piste » et le « côté ville », c'est-à-dire le passage de la zone technique de l'aéroport aux zones civiles à circulation libre, dans les deux sens. Cette compétence s'exerce sur des personnes ayant contact avec des marchandises : employés manutentionnaires, d'avitaillement, de nettoyage, personnels navigants, personnes en transit, personnes sortant de l'aéroport, ainsi que sur des biens : bagages civils et fret commercial. Une cartographie des différents accès (portes, points de contrôles) est utilement tenue à jour par les services.

Les résultats contentieux de la DI de Roissy témoignent de la place tenue par cette plate-forme dans les trafics internationaux : en 2013, elle a réalisé plus de 20 000 contentieux, incluant la saisie de plus de 2 tonnes de stupéfiants dont 700 kg de cocaïne, de plus de 20 tonnes de tabac et de cigarettes de contrebande, 1,1 million d'articles de contrefaçons ou près de 19 M€ en manquements aux obligations déclaratives (MOD).

Pour autant, il existe, en particulier sur la plate-forme de Roissy, des risques avérés de comportements déviants. Ils ont d'abord été le fait de personnels de service, notamment de

⁷⁴ Paris : 1374 ; Lyon : 1391 ; Marseille : 1441 ; Lille : 1346

bagagistes⁷⁵. Ils pourraient également avoir impliqué des douaniers : à l'été 2012, sept douaniers ont été mis en examen pour « vol en bande organisée », « blanchiment et association de malfaiteurs » ; ils sont soupçonnés d'avoir volé d'importantes sommes en espèces dans des valises de trafiquants en transit. Le plus préoccupant est que ce système, reposant sur la complicité entre les délinquants, ait pu prospérer pendant des années. Pas plus que la Douane n'avait repéré les trafics des bagagistes (démantelés par la GTA, gendarmerie des transports aériens), elle n'a identifié ceux dont ses propres agents (démasqués par l'OCRTIS) se seraient rendus coupable. De telles dérives appellent des sanctions rapides dès lors que les faits sont avérés et que la justice s'est prononcée (27 révocations ont été prononcées de 2004 à 2012) et imposent que des moyens internes soient prévus pour les identifier et les prévenir.

b) Les autres aéroports

Le vecteur aérien est contrôlé surtout sur les grandes plateformes aéroportuaires internationales de la région parisienne. Les aéroports de province mobilisent des moyens bien moindres : Nice (76 emplois), Lyon (43 emplois), Cannes (4 agents). À Lyon, le trafic le plus souvent constaté est la contrebande de cartouches de cigarettes par des passagers.

La surveillance des aéroports secondaires, des aérodromes utilisés par l'aviation d'affaires et l'aviation privée est assurée par la GTA⁷⁶. Cependant le contrôle douanier est quasi-inexistant sur certains d'entre eux.

c) Le contrôle des passagers

Dans chaque plateforme aéroportuaire internationale, des cellules de ciblage travaillent à anticiper l'arrivée de voyageurs transportant des marchandises de contrebande. Elles analysent à cette fin des fichiers informatisés issus des compagnies aériennes (listes de passagers, bases de réservation). Les critères de ciblage sont divers : aéroport d'origine, cohérence du trajet, fréquence de trajet, mode de paiement du billet... Les individus ciblés font l'objet d'un contrôle spécifique en zone de contrôle douanier. Ces contrôles des personnes peuvent aboutir à des saisies de marchandises prohibées : la majorité des saisies de cocaïne effectuées par les brigades de surveillance de Roissy-voyageurs provient ainsi d'un ciblage préalable par la cellule de ciblage aéroportuaire.

Ces contrôles sont pratiqués dans tous les aéroports où la Douane est présente. La cellule de ciblage de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry procède ainsi au filtrage d'une moyenne de 500 passagers par jour afin de repérer des cibles potentielles.

Dans l'attente de la mise en place du programme interministériel PNR, ces données sur les passagers peuvent être obtenues par les cellules de ciblage, en vertu de l'article 65 du code des douanes (droit de communication) ou sur la base de protocoles conclus avec certaines compagnies aériennes.

⁷⁵ En 2005, une demi-douzaine d'employés d'une société de tri de bagages, Connecting Bag Service (CBS), ont été interpellés et avaient été condamnés à des peines de trois mois à trois ans de prison ferme pour vol en bande organisée dans des bagages. Ces employés sortaient les bagages visés de la chaîne de tri et les pillaient à l'abri des regards à la recherche d'objets de valeur qu'ils écoulaient aussitôt. En février 2011, vingt bagagistes de l'entreprise Trac Piste ont été interpellés dans le cadre d'une enquête sur des vols de bagages.

⁷⁶ Conformément à la conclusion de la réunion interministérielle tenue au ministère de l'Intérieur le 28 juillet 2011.

Les garanties attachées au traitement de données personnelles gagneraient à être plus précisément rappelées par l'encadrement local aux agents en charge du ciblage, pas toujours au fait de tous les régimes juridiques s'appliquant au traitement et à la conservation de données personnelles, parfois obtenues par eux par des voies informelles. L'exploitation et la conservation de ces données personnelles sont parfois effectuées dans des conditions juridiquement mal assurées.

La France s'est dotée d'une base législative⁷⁷ permettant de mettre en place un système national de recueil et de traitement des données des passagers des compagnies aériennes. Le Conseil restreint de défense et de sécurité nationale du 13 décembre 2010 consacré à la lutte contre le terrorisme a décidé la création d'un système APIS⁷⁸-PNR national reposant sur une plateforme interministérielle (Intérieur, Défense, Transports et DGDDI) assurant l'exploitation des données personnelles des passagers aériens. Ce projet est piloté par une Mission interministérielle PNR rattachée au Premier Ministre qui comporte plusieurs douaniers. La Douane a reçu mission de gérer la plateforme métier dite Unité d'Informations Passagers (UIP). Elle a été désignée pouvoir adjudicateur du marché de réalisation du futur système passé avec la société Morpho et choisie pour héberger la plateforme dans des locaux douaniers à Roissy. En 2014, 26,4 M€ d'AE et 8,3 M€ de CP sont inscrits au budget de la DGDDI pour la réalisation de ce projet.

Trente compagnies dont Air France devraient être raccordées à ce système en 2015. Les 200 autres compagnies réalisant des liaisons avec le territoire national seront rattachées ensuite. Dans un premier temps, seules les données relatives aux vols extracommunautaires touchant le sol français (y compris les DOM et les COM) seront intégrées dans le système. L'UIP connaîtra une montée en charge progressive avec l'ouverture aux différents services utilisateurs et le raccordement des compagnies et devrait être opérationnelle début 2016. Ce système a vocation à être ultérieurement rattaché à un dispositif PNR européen : le dispositif français est conforme aux prescriptions du projet de directive aujourd'hui bloqué par le Parlement européen.

Dans le domaine de compétence de la Douane, les agents en poste à l'UIP devront répondre aux demandes dans les meilleurs délais pour permettre aux équipes de contrôle d'intervenir dès l'arrivée des vols. Les agents affectés dans les cellules de ciblage exerceront les contrôles sur les cibles identifiées à risque en terme de fraude ou de trafic, assureront un retour sur les résultats de ces contrôles et analyseront les cibles fournies par l'UIP.

d) Le fret postal et le fret express

Le fret postal et le fret express sont des enjeux majeurs : ils sont en pleine expansion, sous l'effet de l'augmentation continue des achats en ligne, et constituent un vecteur de fraude à grande échelle. Près des deux tiers des 20 000 contentieux réalisés chaque année par les douaniers de Roissy sont consécutifs à des contrôles du fret express et postal, ce qui témoigne

⁷⁷ L'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme autorise la collecte et l'exploitation des données PNR et APIS. Le code de sécurité intérieure (article L 232-7 créé par la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 - art. 17 (V)) autorise la mise en œuvre de traitements automatisés des données à caractère personnel recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne (les vols intracommunautaires sont exclus) et sanctionne le non-respect de l'obligation de transmission des données d'enregistrement (article L. 232-5). La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme permet de signifier une interdiction d'embarquement aux compagnies de transport, obligation sanctionnée pénalement.

⁷⁸ Advance Passenger Information System

de l'importance de la fraude dans ce secteur. Une part croissante des découvertes de produits stupéfiants est réalisée dans les envois postaux ou les envois de fret express (18 % en 2012, contre 13 % en 2011), qui sont en particulier le principal moyen d'acheminement des nouvelles drogues de synthèse (NPS). Le fret express représente un vecteur de fraude fiscale (notamment à la TVA) très actif. De nombreux envois sont déclarés comme non taxables.

Or le contrôle de ces types de fret est malaisé. Les mouvements sont très nombreux et très rapides : lorsqu'un paquet est en transit à Roissy, il passe souvent moins d'une heure sur le sol français entre son débarquement et son embarquement.

La Douane a noué des relations partenariales avec le groupe La Poste S.A et avec les expressistes, notamment grâce à une nouvelle base juridique (article 66 sexies du code des douanes⁷⁹). Pour autant, l'accès anticipé aux informations reste une difficulté centrale dans ce domaine. Les données disponibles restent très limitées, ce qui prive le service de la possibilité d'opérer un ciblage efficace.

Deux expériences pilotes sont actuellement menées par la DGDDI, en lien avec les instances européennes et américaines :

- le projet ACAS sur le fret express, afin d'expérimenter avec FEDEX la conversion de ses données commerciales en informations exploitables à fin de contrôles douaniers ;
- le projet AMAS sur le fret postal, afin d'améliorer le suivi des colis par une transmission préalable et automatique des informations postales.

Ces deux projets ont été étendus au fret cargo classique (projet PRECISE).

Les transactions sur internet servent à écouler des marchandises de fraude et elles permettent d'éviter facilement les droits et taxes. Dans ce secteur, le calcul des droits et taxes à l'importation repose sur un régime purement déclaratif. Même si la Douane pouvait ouvrir chaque colis, elle ne pourrait pas en évaluer le contenu. En raison du morcellement des envois propre à la vente en ligne leur valeur unitaire est faible et il n'y a guère d'intérêt à lancer une procédure pour récupérer quelques euros auprès d'un client individuel. De plus, les taxes ne sont pas collectées si la valeur déclarée de la marchandise est inférieure à certains seuils. Ce système de franchise, justifié par la nécessité de fluidifier les échanges, est cependant une incitation objective à la sous-déclaration. En 2012, 8 millions d'envois en fret express et 35 millions d'envois postaux ont transité à Roissy. La Douane n'a redressé que 5 M€ sur le fret à Roissy dont seulement 750 000 euros pour le fret express et rien sur le fret postal. En 2012, le total des redressements sur ces deux catégories de fret a atteint 1,28 M€ sur un total de redressements de 294 M€⁸⁰.

4 - Les obstacles aux contrôles

À supposer que la Douane soit dotée d'un mécanisme de ciblage des plus performants, il faudrait qu'elle soit en mesure de procéder effectivement aux contrôles nécessaires. Au-delà des questions d'effectifs, l'accès effectif à la marchandise est rendue plus complexe avec le

⁷⁹ Il permet d'organiser la transmission aux douanes, par les prestataires de services postaux et les entreprises de fret express, des « données dont ils disposent et pour autant qu'elles soient nécessaires à l'identification des marchandises, biens et objets acheminés, de leurs moyens de transport ainsi que des personnes concernées par leur acheminement », afin de soumettre ces données à des traitements automatisés destinés à faciliter la constatation des infractions douanières.

⁸⁰ Cf. le rapport d'information n° 93 du Sénat, présenté par MM. de Montgolfier et Dallier, sur le rôle des douanes dans la lutte contre la fraude sur internet, octobre 2013, pp. 43-54.

développement de certaines modalités de trafic, notamment le « fret pollué » (marchandises de fraude introduites dans un conteneur chargé en principe d'une marchandise licite, à l'insu de l'expéditeur, de l'affréteur, du transporteur, du destinataire) reposant sur des complicités au départ (pour enlever les plombs puis les remettre) et à l'arrivée, pour vérifier que le conteneur « pollué » échappe aux contrôles et soit bien récupéré par son destinataire.

Il arrive également que la Douane ait des difficultés à pénétrer dans toutes les installations et accéder à toutes les marchandises. Tel est le cas sur le port de Marseille où la collaboration des dockers n'est pas toujours assurée. Il arrive ainsi qu'ils refusent de déplacer des conteneurs que les douaniers veulent inspecter ou ne facilitent pas leur intervention. Ces comportements sont contraires à l'ordre public et peuvent être réprimés au moins sur la base du code des douanes (opposition à l'exercice des droits de visite et d'accès de la Douane). La Cour a déjà relevé ces difficultés⁸¹ et souligné l'urgence de les résoudre.

C - La surveillance des axes terrestres : des méthodes en cours d'adaptation, un redéploiement à opérer

1 - La spécificité des contrôles routiers

Les CROC ont peu d'éléments pour étayer leurs analyses de risques sur les axes routiers : le flux routier n'est par nature ni déclaré, ni recensé.

Si la majorité des grands trafics utilise les axes autoroutiers, la DGDDI ne bénéficie pas des mêmes bases juridiques d'intervention que la police, la gendarmerie ou les pompiers. Ainsi, à titre d'exemple, ses unités ne disposent pas systématiquement de clefs d'accès aux portails d'autoroutes. Quand elles n'en ont pas, elles doivent emprunter les itinéraires classiques d'entrées et de sorties d'autoroutes, ce qui rallonge leur parcours et compromet l'efficacité de leur intervention. Le télépéage n'est pas non plus systématiquement gratuit pour la DGDDI. Elle s'en remet donc à la passation de protocoles par les directions régionales avec les sociétés d'autoroute concessionnaires des voies traversant leur circonscription.

Le référentiel de contrôle routier est le DTR (document topographique de référence)⁸², désormais largement adopté dans les directions régionales. Son utilité réside dans la possibilité de déterminer des méthodes de contrôles prédéfinies, en fonction des moyens humains et techniques disponibles dans chaque unité. Les CROC utilisent cet outil mais un tel document, même complet et à jour, ne peut suffire à couvrir le spectre des scénarios de menaces et des dispositifs tactiques.

2 - L'adaptation des modalités de contrôle

Les contrôles statiques classiques par les brigades de surveillance peuvent déboucher immédiatement sur des saisies et retenues mais aussi contribuer à démanteler des trafics, parfois importants. De même, beaucoup de réseaux de contrefaçons sont découverts grâce à des contrôles du fret express. Cependant, la Douane tend à adapter ses méthodes à l'évolution de l'environnement. La Commission européenne est hostile au ralentissement des flux

⁸¹ Rapport public annuel 2011, Troisième partie : La Cour alerte - Chapitre I : Des urgences à fort enjeu - Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin.

⁸² Les DTR sont en train d'être introduits à Roissy-CDG

intracommunautaires, donc réticente à l'égard des contrôles filtrants. Le développement de la circulation routière et la disparition des points d'arrêt (télépaiement aux péages) permettant un flux continu ont parallèlement rendu plus difficiles les contrôles statiques. Les malfaiteurs ont adopté de nouvelles techniques pour échapper aux contrôles ou les rendre plus difficiles (« go fast », associant un véhicule éclairé, le véhicule contenant la marchandise et un véhicule suiveur).

Aussi la Douane a-t-elle adopté en 2012 une doctrine des contrôles dynamiques. Les motards, au cœur de ce nouveau dispositif, sélectionnent en amont les véhicules, les douaniers à pied tiennent en aval pour les arrêter. Ce mode de contrôle implique le renforcement des moyens de déplacement et de transmission et le recours à certains dispositifs (véhicules banalisés, vidéosurveillance, géolocalisation, dispositifs fixes ou mobile de lecture automatique des plaques d'immatriculation - LAPI⁸³).

Si les résultats de ces nouveaux modes de contrôle sont encourageants, ils ne rendent pas pour autant inutiles les contrôles fixes ou semi-fixes mais doivent conduire à une réorganisation du dispositif.

3 - Une nouvelle organisation de la surveillance routière

Les actuels CLI (Centres de Liaison Interrégionaux) n'assurent pas la coordination en temps réel des unités en cours d'intervention mais sont de simples centres de communication et d'appui. La coordination repose en fait surtout sur l'initiative et l'expérience des agents. Ce fonctionnement marqué par l'empirisme peut engendrer un manque de réactivité.

La Douane a engagé en 2010-2011 une réflexion sur une structuration axiale de son dispositif de surveillance routière, fondée sur le constat que le trafic se développait principalement sur les axes les plus importants, où étaient aussi réalisées les plus grosses prises.

Le projet stratégique prévoit que les CLI soient remplacés d'ici 2018 par des centres opérationnels terrestres (COT) ou CODT (centres opérationnels douaniers terrestres), à plus grand rayon d'action, dotés d'une vision plus large de l'activité en temps réel des services sur plusieurs départements, au long d'un axe autoroutier par exemple. La création de ces nouvelles structures, dont l'effectif moyen devrait être de 18 agents, vise à professionnaliser le soutien opérationnel et l'assistance aux unités de la surveillance terrestre. Les CODT qui devraient fonctionner 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 leur apporteront un appui continu en centralisant la gestion des moyens techniques (vidéosurveillance, LAPI, géolocalisation des unités - cartographies informatiques disponibles au CODT, terminaux de géolocalisation dans les véhicules de service -). Les CODT exerceront une fonction de commandement dans trois cas⁸⁴, pour faire admettre cette nouvelle organisation, notamment des DR, la Douane veille à les doter d'agents expérimentés disposant d'une autorité légitime, et à ne pas les faire apparaître comme des échelons hiérarchiques supplémentaires. Leur mise en place suppose un effort en matière de ressources humaines afin de calibrer au mieux leur dotation en effectifs,

⁸³ L'acquisition de ce matériel s'effectue dans le cadre d'un programme interministériel, en collaboration avec la police et la gendarmerie (cf. *infra*).

⁸⁴ Le COT sera l'autorité hiérarchique de commandement dans trois cas : les contrôles programmés et coordonnés de grande envergure sur une zone très large ; le repérage de cibles LAPI nécessitant une intervention ; les situations à risque régis par un plan d'alerte (passage de vive force, poursuite d'un véhicule en fuite...).

en termes quantitatifs et qualitatifs (quatre fonctions y sont à pourvoir : opérateur, analyste, régulateur et chef de centre).

Le premier CODT a été créé à titre expérimental fin 2013 à Bordeaux⁸⁵ et couvre les Pyrénées atlantiques, les Landes et la Gironde, jusqu'à l'A 75. Un deuxième devrait être créé à Lille fin 2014/début 2015⁸⁶. À terme, au nombre de 5 ou 6 sur l'ensemble du territoire métropolitain, ils devraient avoir des ressorts plus grands que ceux des actuelles directions interrégionales. La carte n'est pas encore définitivement arrêtée. Parallèlement les brigades devraient être étoffées, sans pour autant avoir toutes un format unique : toutes n'ont pas vocation à intégrer une équipe motocycliste. Ce dispositif est donc assez délicat à mettre à place.

La création des CODT a pour effet de faire prévaloir une organisation axiale ou zonale sur les circonscriptions territoriales traditionnelles, à partir de critères uniquement opérationnels. Elle est en phase avec le projet stratégique qui privilégie l'échelon interrégional. Un des scénarios d'évolution de l'organisation de la surveillance terrestre est qu'ils en deviennent les structures de base.

4 - La question de la sécurité

Les contrôles effectués par les unités de la surveillance douanières sont de plus en plus risqués. Ce constat peut être étendu aux opérations de la DOD de la DNRED. La DGDDI a produit un rapport sur les incidents survenus pendant les contrôles en 2013. Une nette augmentation des refus d'obtempérer, opposition à fonction et agressions diverses y est relevé. Les passages en force de véhicule et les refus de contrôle sont les risques les plus fréquents pour les agents de la Douane. En 2013, 7 usages d'armes ont été constatés (tous en situation de légitime défense). Un plan d'action a été lancé en novembre 2013 pour se prémunir contre ces risques. Cependant, les contrôles dynamiques entraînent des risques accrus pour les agents. La Douane a également lancé un plan de formation au contrôle dynamique et a défini des schémas tactiques d'intervention dynamique et des règles d'engagement pour les poursuites à vue. Un plan de sécurité des contrôles est par ailleurs en préparation.

D - La surveillance aéromaritime : une indispensable réflexion d'ensemble

Seule parmi les administrations civiles de l'État, la DGDDI est à la tête d'un dispositif de surveillance aéromaritime qui combine une composante aérienne et une composante nautique. Tout en exerçant des missions strictement douanières, cette force est intégrée dans le dispositif de l'action de l'État en mer.

⁸⁵ L'expérimentation du projet de centre opérationnel douanier expérimental (CODEX) de Bordeaux a été décidée en comité de surveillance terrestre du 18 février 2013, préparée par un groupe technique le 27 mars 2013 et est en vigueur depuis décembre 2013. La mise en fonction opérationnelle du CODEX est intervenue le 1er mars 2014. La question du rattachement hiérarchique du CODEX n'était pas tranchée au moment de l'enquête (chef divisionnaire, chef de POC, autre).

⁸⁶ Sous réserve de la levée d'une contrainte technique tenant à la saturation du réseau radio du ministère de l'Intérieur dans le département du Nord.

1 - Missions et organisation du dispositif aéro-maritime

a) La Douane et l'action de l'État en mer

La surveillance aéro-maritime a pour vocation première d'exercer un contrôle douanier et fiscal aux frontières maritimes de l'Union européenne. Sa priorité est la lutte contre la contrebande, via l'interception et la saisine de marchandises. Ses opérations peuvent être coordonnées avec des services étrangers.

Toutefois, l'action de la Douane est tributaire de l'organisation de l'action de l'État en mer (AEM), régie par le décret du 6 février 2004, qui associe tous les services exerçant une fonction de garde-côtes (Marine nationale, affaires maritimes, gendarmerie maritime, Douane) et mutualise les missions et les moyens sous l'égide du secrétariat général de la mer (SG mer). Le décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010 a mis en place, sous son autorité, le comité directeur des fonctions garde-côtes incluant encore d'autres administrations (police de l'air et des frontières, sécurité civile) et le centre opérationnel de la fonction garde-côtes.

Le SG mer est chargé d'assurer le fonctionnement de ce dispositif mais n'exerce aucun commandement opérationnel. La répartition des missions entre les services et leurs moyens est faite localement par les trois préfets maritimes et, outre-mer, par le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer (le préfet dans les DOM et le haut-commissaire délégué du gouvernement dans les COM). Celui-ci est assisté dans cette fonction par un commandant de zone maritime, officier supérieur de marine. Ce système fonctionne assez bien sur le plan opérationnel (par affectation locale des moyens disponibles aux missions) mais chacun des services de l'État garde sa chaîne hiérarchique et sa pleine autonomie en ce qui concerne l'acquisition de ses équipements.

Dans ce cadre, la Douane doit remplir de multiples missions dont la plupart ne sont pas douanières stricto sensu : sauvetage des personnes et assistance aux navires en difficulté, sécurité maritime (respect des réglementations en mer), sûreté maritime (lutte contre tout acte illicite: terrorisme, piraterie, brigandage), lutte contre l'immigration clandestine (en Méditerranée – opérations Frontex de l'Union européenne – ou à Mayotte), lutte contre les rejets polluants illicites et les grandes pollutions, contrôle des pêches et lutte contre la pêche illégale, préservation des aires marines protégées, protection du patrimoine marin, naturel et culturel (épaves,...). L'exercice de ces missions fait appel à des bases juridiques variées : code des transports, code rural et de la pêche, code de l'entrée et du séjour des étrangers, code de l'environnement.

L'ampleur respective de ces missions varie selon les zones. La lutte contre la pêche illicite est la préoccupation prédominante en Guyane, la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte, la lutte contre le trafic de drogue aux Antilles - l'arc caraïbe étant une aire de transit majeur des trafics de stupéfiants. La Méditerranée combine toutes ces problématiques et elle est le lieu de trafics « pénétrants » c'est-à-dire devant passer par le territoire français. Les objectifs douaniers sont par ailleurs faibles sur la façade Atlantique-mer du Nord, où l'on constate surtout des passages au large de navires porteurs de marchandises de trafic destinées à d'autres pays que la France.

Certaines missions interministérielles tendent aujourd'hui à être exercées quasi-exclusivement par la Douane pour le compte d'autres administrations. Par exemple, faute de moyens disponibles chez les autres parties prenantes, la Douane s'est spécialisée dans la lutte contre les pollutions en mer. En sens inverse, la Douane peut recevoir, pour ses missions

propres, le concours d'autres services de l'État, notamment de la Marine nationale pour l'arraisonnement de bateaux transportant de la drogue.

b) L'organisation

La Douane a établi une stratégie nationale garde-côtes, déclinée par façades maritimes. Elle couple ses moyens aériens et maritimes en un seul dispositif aéro-maritime intégré. Les moyens aériens permettent de dresser une situation de surface, puis les navires prennent le relais pour se rapprocher des cibles choisies.

Les directions régionales garde-côtes (DRGC) ont été créées en 2005. Elles sont implantées à Rouen, Nantes, Marseille et Fort-de-France. Elles couvrent respectivement les façades Manche-Mer du Nord, Atlantique-Manche bretonne, Méditerranée et Antilles-Guyane. Elles ne correspondent pas à la carte des préfectures maritimes françaises qui sont, elles, situées à Brest, Cherbourg et Toulon. Les DRGC sont rattachées à la direction interrégionale des douanes de leur ressort.

Chaque direction garde-côtes dispose d'une structure de commandement composée d'officiers navals et aériens ainsi que d'un responsable technique naval interrégional. Elle comprend une salle d'opérations, une cellule de renseignement maritime et un centre de liaisons interrégionales. Ces services constituent le centre opérationnel des douanes (COD) où une permanence opérationnelle est assurée 24 h/24. Le COD est en liaison constante avec la Préfecture maritime, le Centre Régional Opérationnel de la Surveillance et du Sauvetage (CROSS) et le Centre Opérationnel de la Marine nationale, pour assurer la nécessaire coordination des missions de service public en mer. La création des DRGC a amélioré certains points du pilotage du dispositif aéro-maritime comme le suivi de l'activité, la connexion au système SPATIONAV et la constitution d'une CROC maritime.

À ces implantations garde-côtes s'ajoutent des moyens nautiques isolés :

- un patrouilleur garde-côtes en Polynésie française, aujourd'hui perdu⁸⁷ ;
- des vedettes aux Antilles et à Mayotte.

Les moyens aériens du dispositif aéro-maritime sont implantés à Lann-Bihoué, Hyères, Le Havre et Le Lamentin (pôle aéronautique étatique créé en janvier 2013), dans des aéroports civils ou des aérodromes militaires⁸⁸.

2 - Les moyens

a) Les moyens humains

Le dispositif aéromaritime comporte 850 emplois⁸⁹. Ses personnels se répartissent entre aériens, navigants, marins, et spécialistes dit PNNT (personnels non navigants techniques) et servent sur 40 navires, 15 avions et 9 hélicoptères.

⁸⁷ La vedette DF48 Arafenua s'est échouée le 31 mai 2014 dans des conditions qui ont fait l'objet d'une enquête judiciaire et de plusieurs enquêtes administratives (inspection des services de la Douane, Bureau accidents en mer).

⁸⁸ Le site de Bordeaux-Mérignac a été reconverti de base de surveillance aéromaritime en centre de maintenance et de formation.

⁸⁹ La surveillance aéromaritime comptait encore en 2007 un effectif de 1000 agents : 830 marins et 180 pilotes aviateurs.

Les marins de la DGDDI sont officiers navals, chefs de quart, mécaniciens ou marins-pont. Outre la formation de base dispensée dans les écoles des Douanes durant 4 à 12 mois après leur recrutement, ces agents reçoivent une formation spécialisée au sein de ces mêmes écoles ou dans des écoles de la Marine nationale ou de la marine marchande. Les pilotes ont, pour la grande majorité d'entre eux, été formés dans l'armée de l'air.

b) Un parc naval dégradé, en cours de renouvellement

L'âge moyen du parc naval de la Douane est élevé : 21,1 années L'âge des vedettes est compris entre 13 et 31 ans. Faute d'anticipation systématique de l'obsolescence et de renouvellement régulier de cette flotte, du fait notamment des contraintes financières et des arbitrages budgétaires internes, la DGDDI opère le renouvellement du parc au fil de l'eau en fonction des disponibilités de crédits. Le marché d'acquisition de vedettes garde-côtes de 32 m a par ailleurs été déclaré sans suite fin 2012.

La vétusté du parc naval entraîne de multiples dysfonctionnements et des coûts supplémentaires, en accroissant les besoins en maintenance. Ceux-ci ne sont de surcroît pas couverts dans des conditions satisfaisantes. Les contrats n'ont été rendus conformes aux règles des marchés publics que tardivement (2011-2012). Les prestations de carénage prévues par certains contrats sont inadaptées et onéreuses. Il en va ainsi aux Antilles, où les conditions sont il est vrai spécifiques (faible nombre de prestataires) : l'entretien est effectué au Surinam et en Guyane, ce qui entraîne des coûts élevés de transport et de personnel.

La disponibilité opérationnelle en est affectée. Elle est notoirement insuffisante : en moyenne 52 jours par unité en 2013 (chiffre tombant à 25 aux Antilles). Les moyens nautiques sont donc souvent à quai : à titre d'exemple, la vedette de Port-de-Bouc n'a effectué que 4 sorties en mer au second semestre 2013.

Aux Antilles, deux vedettes acquises en 2010 au prix unitaire de 0,7 M€, destinées à opérer dans deux bases navales de Martinique (Fort-de-France et Le Marin), n'ont jamais été opérationnelles malgré des dépenses élevées de remise en état (250 000 €) et ont dû être prématurément réformées. La Douane a dû acquérir en remplacement deux embarcations semi-rigides. La brigade de surveillance nautique de Basse-Terre en Guadeloupe n'a plus de moyen nautique en 2014 depuis la réforme prématurée pour cause d'avarie de sa VSR⁹⁰.

Une remise à niveau partielle est prévue à l'horizon de fin 2015. Selon le SG mer, la Douane disposerait alors, outre 3 navires écoles, de 33 bâtiments : 3 patrouilleurs, de 5 ans d'âge moyen, 6 VGC⁹¹, de 22 ans d'âge moyen, 12 VSR⁹², de 14 ans d'âge moyen, et de 2 petites embarcations neuves.

Un patrouilleur de 53 mètres à vocation hauturière doit être déployé en Méditerranée grâce à un financement de l'Union européenne (Frontex) à hauteur de 80% du coût. Il est équipé d'appareils permettant la détection d'embarcations comme de personnes, et de la capacité d'accueillir à son bord des personnes secourues ou arrêtées. Il aura la capacité de contrôler des navires ciblés par les moyens aériens⁹³ ou sur renseignement par la DNRED,

⁹⁰ La VSR actuellement affectée à Sainte-Maxime, après son remplacement par un moyen neuf en 2015, devrait lui être réaffectée.

⁹¹ Une vedette de 32 m a été commandée en remplacement d'une de 28 m pour la façade atlantique ; une 2^{ème} sera acquise en 2015, sous réserve des crédits disponibles.

⁹² Le renouvellement de 8 VSR est en cours ; 4 doivent être livrées en 2014.

⁹³ Avions Beechcraft, système de mission Samsara-Sirène

dans des zones présentées comme actuellement inaccessibles aux vedettes de la Douane et non couvertes par les moyens lourds de la Marine. Il est destiné à faciliter la lutte contre les menaces en Méditerranée (migrants, marchandises prohibées) et constitue un moyen adapté à la participation aux opérations coordonnées par l'agence FRONTEX.

Cependant la valeur ajoutée d'un navire de cette catégorie par rapport à une vedette n'est pas avérée au regard des conditions d'exécution des missions strictement douanières. Sa mise en service est davantage justifiée, par la Douane elle-même, au nom de la « cohérence de format global des moyens de la fonction garde-côtes ». D'un point de vue purement douanier, ce type de moyen aurait pu être davantage expédient aux Antilles (mais le financement européen n'aurait pas pu y être affecté) ; la possibilité de disposer d'un patrouilleur dans cette zone est d'ailleurs à l'examen.

c) Le renouvellement de la flotte aérienne

Si le parc d'hélicoptères est récent (2009), les avions actuellement en service (13 F 406) sont anciens (1985). Leur remplacement⁹⁴ est en cours par des Beechcraft King Air 350 (marché conclu en 2009 pour huit appareils, au coût unitaire de 15 M€, ramené ensuite à sept). Cependant la livraison a subi des retards, du fait des partenaires industriels, notamment à cause de difficultés touchant l'intégration du système multi-mission.

Il est aujourd'hui prévu que le premier avion soit opérationnel à la fin de l'année 2015, après une phase de test opérationnel en France métropolitaine.

Ce nouvel appareil disposera d'une plus grande autonomie et accroîtra les possibilités techniques de surveillance aérienne (périmètre couvert quatre fois plus grand que celui couvert par le F 406). Ses capacités ne pourront cependant être pleinement exploitées sans un dispositif maritime et terrestre intégré, permettant le traitement des informations obtenues sur la situation de surface et la coordination tactique.

La géolocalisation⁹⁵ des unités maritimes et aériennes et leur communication avec le COD est actuellement un point faible de ce dispositif : la localisation en temps réel des unités reste impossible et les communications embarquées aléatoires. Deux projets visent à répondre à cette lacune :

- le projet SIRENE : application destinée à centraliser et exploiter l'ensemble du renseignement maritime ;

- le projet SIAM : système de communication (messagerie instantanée, incluant le flux vocal, et géolocalisation) entre les navires, les avions et les unités terrestres ou le poste de commandement, pour un montant de 6,5 M€ en AE et 4 M€ en CP en 2014.

L'entrée en service des nouveaux moyens aériens, alors que la mise à niveau des moyens navals n'aura pas été réalisée, risque toutefois d'avoir un effet pervers. Davantage de renseignements pourront être recueillis et traités, mais leur exploitation demeurera tributaire de la disponibilité des moyens maritimes. Leur efficacité concrète pourra donc en être affectée. L'arrivée de cette nouvelle flotte aérienne devrait offrir l'opportunité d'une réorganisation globale de la surveillance aéromaritime de la Douane.

⁹⁴ Les aéronefs de la Douane actuellement en service font l'objet d'une cession progressive à compter de fin 2013.

⁹⁵ La Douane considère que les images satellitaires, coûteuses, ne présentent pas pour elle d'intérêt tactique.

3 - Les coûts

Le dispositif aéromaritime est très consommateur de moyens budgétaires, notamment en titre 2, alors que ses résultats sont plus que modestes. Cette réalité perdure, sans que la DGDDI n'ait effectué de choix stratégiques clairs afin d'y remédier.

a) Les dépenses de fonctionnement du parc aéronaval

En 2013, les crédits de titre 3 consacrés à ce parc ont représenté 18 M€ sur un total de 147 M€ et 17,38 Md€ en 2014 sur un total de 140,88. C'est le deuxième poste de dépense après les coûts liés à l'immobilier, et son montant dépasse celui des crédits consacrés à l'informatique/bureautique/télématique.

b) Les dépenses d'investissement

Le parc aéronaval absorbe la majeure partie des crédits d'investissement en titre 5 de la DGDDI, soit 33,1 M€ en 2013 sur une enveloppe totale de 56,4 Md€ et 40,26 Md€ en 2014, sur 60 Md€. Ces crédits sont abondés par des cofinancements attendus de la Commission européenne dans le cadre du Fonds « Frontières externes » (FFE ou Frontex), pour un montant de 3,81 M€. Outre le patrouilleur en Méditerranée, un avion Beach KA350 et le système SIAM sont majoritairement financés de cette manière. D'autres demandes sont en cours d'instruction dans le cadre du fonds de sécurité intérieure.

4 - Une gestion défectueuse et une réorganisation limitée

Au sein de l'administration centrale de la DGDDI, à la différence de l'organisation retenue pour la surveillance terrestre, c'est un seul et même bureau (B 2) qui est responsable à la fois de la doctrine et de l'acquisition des matériels aéronavals. Ce choix d'organisation gagnerait à être complété par un travail de coordination systématique et approfondi avec la sous-direction en charge de la lutte contre la fraude, afin d'éviter une gestion auto-entretenue du dispositif aéro-maritime et une perte progressive de savoir-faire maritime en matière de lutte contre les trafics.

Au niveau territorial, le pilotage stratégique du dispositif aéromaritime douanier constitué par les quatre DRGC reste imparfait. La carte des implantations résulte davantage de la concertation sociale que d'une réflexion rationnelle. Les missions des centres opérationnels douaniers (COD), mis en place en 2005, ne sont pas en l'état bien calibrées : elles comportent davantage de travail administratif que de pilotage opérationnel.

Les propositions de réorganisation des façades Atlantique, Manche-Mer du Nord et Antilles Guyane, qui sont en cours d'examen au niveau ministériel, tout comme la réorganisation engagée du dispositif en Méditerranée (suppression de 4 unités navales), ont pour but de rationaliser le parc naval douanier afin d'augmenter son efficacité en assurant la surveillance maritime par des moyens moins nombreux, mais plus modernes et de réduire les coûts de fonctionnement. La concrétisation de ces projets est désormais impérative afin d'accroître l'efficacité globale du dispositif aéro-maritime de la Douane.

Selon la DGDDI, la mesure n° 21 du projet stratégique « renforcer le pilotage et optimiser l'organisation du dispositif garde-côtes », d'apparence très générale⁹⁶ est donc déjà mise en œuvre. En réalité, et cette préoccupation est explicitement exprimée dans les comptes rendus du conseil d'administration aéro-maritime de la Douane, la DGDDI s'est toujours refusée à créer une direction garde-côtes autonome ou un service à compétence nationale de manière à éviter qu'une telle entité ne puisse être plus aisément dissociée du reste de la Douane et rattachée ailleurs. La DGDDI donne la priorité à la préservation de son périmètre sur les impératifs d'efficacité. La DGDDI considère que la question de la création d'un tel service ne saurait être examinée avant la conduite à terme de la réorganisation des façades maritimes et la mise en service des nouveaux outils opérationnels.

5 - Une activité et des résultats décevants

L'activité des moyens aéro-maritimes est planifiée sous la forme d'une répartition des heures de missions par type de priorité. Par exemple, un seuil minimal de 25 % de missions portant sur les stupéfiants est fixé pour chaque façade maritime ; aux Antilles-Guyane, ce seuil est fixé à 80%. En fin d'année, l'outil informatique MATHIEU permet de calculer rétrospectivement la répartition effective des missions remplies entre les axes d'activité. Une nouvelle doctrine a été dégagée en janvier 2014 pour structurer l'activité des moyens aéromaritimes et optimiser la programmation des contrôles.

Les restitutions statistiques obtenues confirment le rôle significatif joué par les directions garde-côte dans certains domaines dont la Douane a d'ailleurs l'exclusivité : francisation des navires, lutte contre la fraude sur les marchandises fortement taxées, produits pétroliers.

En revanche, leur contribution à la lutte contre certains autres trafics, au premier chef le trafic de stupéfiants, est modeste. Au regard de ses moyens et de ses coûts budgétaires, l'activité aéromaritime de la douane se caractérise par une trop faible contribution aux résultats nationaux : environ 12 % des prises totales de stupéfiants en 2011 et 2012, et 1,45 % en 2013. La Marine nationale a contribué davantage (à hauteur de 11,9 tonnes) que la Douane (11,4 tonnes) aux saisies de stupéfiants effectuées en mer en 2013 soit 23,9 tonnes au total⁹⁷. La direction régionale garde-côtes de Méditerranée reconnaît que des résultats en matière de stupéfiants ne sont obtenus que sur information initiale de la DNRED⁹⁸ et avec le concours ultérieur des moyens de la Marine nationale, ce qui montre a contrario le caractère peu productif des sorties « de routine » ou d'initiative propre. Cette situation fait que l'intérêt d'une présence prolongée en mer, à supposer qu'elle puisse être assurée, n'est pas prouvé puisque ces renseignements appellent plutôt des interventions ponctuelles, qui peuvent d'ailleurs aussi bien - et sont souvent - assurées par la Marine nationale⁹⁹, tant en Méditerranée qu'aux Antilles. Les résultats hors stupéfiants sont, par ailleurs, minimes.

⁹⁶ « La structure centrale de gestion de la direction générale sera renforcée afin d'obtenir plus d'efficacité, d'anticipation, de vision prospective, tant en matière d'évolution des missions que d'adaptation du format et du schéma directeur des moyens d'intervention ».

⁹⁷ Le solde se répartissant entre la gendarmerie (587 kg) et la PAF (17 kg)

⁹⁸ Selon la direction régionale garde-côtes des Antilles-Guyane, 90 % des interventions des moyens se font sur ciblage DNRED, contre 10 % de ciblage CROC-mer.

⁹⁹ Lorsque la DNRED fournit une information exploitable sur les stupéfiants, une réunion NARCOPS présidée par l'AEM est organisée pour déterminer qui envoie les moyens (Douane ou Marine Nationale), avec si besoin un arbitrage du préfet.

La productivité globale du service garde-côtes douanier est donc très faible, alors même le dispositif aéromaritime est très consommateur de moyens budgétaires. La Cour avait déjà relevé en 2007 l'apport limité du dispositif aéro-maritime à la lutte contre les trafics, au regard de son coût. Force est de constater que la situation ne s'est pas améliorée en 2014. Sur certains points, les problèmes se sont même aggravés.

La Douane reconnaît cette réalité mais souligne que l'apport de ce service doit être apprécié non pas à la seule aune de la lutte contre les fraudes et trafics mais au regard de sa contribution à l'ensemble de l'action de l'État en mer, du soutien technique et opérationnel qu'elle apporte à toutes ses parties prenantes et de sa complémentarité avec elles¹⁰⁰. Cet argument n'est pas, en l'état actuel des choses, dénué de validité. Avec la Marine nationale, la Douane est la seule à disposer encore, malgré leur diminution, de ressources budgétaires permettant d'entretenir des moyens significatifs. Les autres parties prenantes et les responsables de l'AEM trouvent leur avantage à cette présence de la Douane, souvent en substitution d'autres services moins bien dotés. De son côté, la Douane tient, par tradition, à rester un acteur majeur de l'AEM.

Les décisions à prendre sur ce dispositif sont tributaires d'une refonte globale du dispositif de l'État en mer, sujet qui dépasse le cadre du présent rapport. Il n'en reste pas moins que l'appareil aéronaval de la Douane absorbe une part très élevée de ses moyens, au service de finalités qui ne sont pas toutes douanières. Aussi, dans l'attente d'une reconfiguration nécessaire du dispositif de l'action de l'État en mer, il importe que, au-delà des marchés déjà signés, un moratoire soit appliqué à l'acquisition de tout nouveau moyen aérien ou naval.

III - Une gestion des moyens à améliorer

Outre l'adaptation de la couverture territoriale et la question spécifique de la surveillance aéromaritime, qui doit être traitée en soi et appelle des arbitrages interministériels, la Douane doit améliorer son organisation et ses outils pour accroître son efficacité dans la lutte contre la fraude et les trafics. Quatre axes d'action transversaux s'imposent : le renforcement des synergies internes, l'adaptation de la gestion des ressources humaines, la mise à niveau de ses instruments informatiques, la modernisation de son équipement.

A - Des synergies internes à renforcer

La lutte contre les fraudes et trafics se caractérise par les inégalités de performances entre les différents services de la Douane (DNRED, SNDJ, services territoriaux) et parfois par un fonctionnement en « tuyaux d'orgue », y compris au sein de la surveillance : la DNRED est très autonome ; le SNDJ a un statut particulier ; la Douane de Roissy est parfois qualifiée d'« État dans l'État » ; la surveillance maritime vit à son propre rythme, au point que la DNRED fait souvent intervenir sur renseignement des bateaux de la Marine nationale ou de forces étrangères. Les différents services de la Douane travaillent trop souvent de manière

¹⁰⁰ Signature en 2014 d'une convention de coopération et de coordination entre la Douane et la gendarmerie maritime.

cloisonnée : ce n'est ainsi que depuis 2012 que la DNRED a accès au système de dédouanement informatisé DELTA.

1 - La prééminence de la DNRED

a) Une part significative des résultats de la DGDDI

Les résultats globaux de la DGDDI en matière de lutte contre les stupéfiants et la contrebande de tabacs proviennent majoritairement de la DNRED, qui assure notamment plus de la moitié des saisies de stupéfiants et de tabacs. Sa contribution est moins prépondérante en matière de lutte contre la contrefaçon, de transferts de fonds non déclarés et d'armes : ces résultats traduisent les priorités qu'elle fixe à son action mais aussi les modes de comptabilisations notamment des « opérations à l'étranger » auxquelles elle est seule à participer.

Tableau n° 9 : contribution de la DNRED aux valeurs saisies par la DGDDI

Année	2011	2012	2013
Stupéfiants	57 %	48 %	59 %
Tabacs	52 %	59 %	54 %
Contrefaçons	7 %	8 %	25 %
Manquements à l'obligation déclarative	32 %	18 %	12 %
Armes à feu et munitions	10%	29 %	1,5 %

Source : DGDDI, calculs Cour des comptes

b) La maîtrise du renseignement

Le renseignement est pour la Douane un pilier fondamental de la lutte contre les trafics, puisqu'il permet d'anticiper les flux et d'orienter l'activité de contrôle. La DGDDI considère que la recherche du renseignement est de la compétence de tout agent des douanes, dans les deux branches des opérations commerciales et de la surveillance.

La DRD de la DNRED n'en reste pas moins le principal centre d'initiative, de centralisation et d'analyse en matière de renseignement. Elle alimente le réseau plus qu'elle n'est alimentée par lui. Pour autant, il n'existe pas de données homogènes sur le nombre de contentieux déclenchés par les services territoriaux à partir d'une information provenant de la DNRED.

En parallèle, la collecte du renseignement par les services territoriaux de la DGDDI apparaît limitée. Certaines directions régionales comptent des cellules spécialisées, comme à Nice (renseignement sur les navires de plaisance internationale, gisement de fraude fiscale). Certaines brigades sont elles-mêmes actives sur un segment précis de renseignement¹⁰¹. Pour

¹⁰¹ La brigade de sécurité intérieure de Marseille effectue des tâches de renseignement de proximité, notamment en matière de contrefaçon.

autant, les agents territoriaux produisent peu de fiches CERES, document type de renseignement. La Douane cherche à simplifier cette procédure. Chaque direction régionale a par ailleurs une organisation différente en matière de recueil du renseignement.

Enfin, l'outil informatique SILCF (Système d'Information de Lutte contre la Fraude) est, en l'état, mal adapté à la création d'une chaîne de transmission simple du renseignement, du fait de ses retards et lacunes. Aux Pays-Bas, les agents peuvent constituer des fiches de renseignement directement sur l'Intranet de la Douane. Celles-ci sont accessibles par ce même biais aux services chargés de les trier et de les analyser.

Les rôles respectifs de la DRD, de la DOD, des CROC et des agents de surveillance eux-mêmes doivent être plus clairement définis. La question de la structuration de la fonction renseignement dans le réseau territorial doit être intégrée dans la réflexion en cours sur l'évolution de la répartition des compétences entre DR et DI. L'harmonisation des pratiques de renseignement entre chaque direction régionale est à rechercher, dans l'optique d'une généralisation des meilleures pratiques ; la formation initiale et continue des agents de CROC en matière de renseignement pourrait être renforcée ; la saisie dans l'outil SILCF des fiches contenant du renseignement doit être simplifiée.

Enfin, en matière de renseignement humain, la DNRED est la principale centrale de gestion des aviseurs¹⁰². Elle a versé 170 rémunérations d'aviseurs en douane en 2013, pour un montant total de 1,1 M€. Les directions régionales conservent la possibilité de rémunérer des aviseurs mais n'exercent cette faculté que de très moindre manière.

c) La coopération opérationnelle

Forte de ses outils spécialisés et de sa position d'interlocuteur unique de la Douane avec les services étrangers et les autres centrales de renseignement (DGSE, DGSI, DPSD, DRM, TRACFIN), la DNRED possède une sorte de droit d'évocation par rapport aux services territoriaux sur les trafics et fraudes de grande ampleur.

Les enquêtes ne relevant pas de la DED demeurent de la compétence des services régionaux d'enquêtes (SRE) placés au sein des POC. La DOD et les brigades territoriales des douanes n'ont pas vocation à travailler ensemble de manière continue. Leurs cibles sont différentes, la DNRED recueille du renseignement jusqu'à pouvoir effectuer une intervention avec ses propres moyens, alors que les brigades effectuent un travail de contrôle quotidien.

Néanmoins, en tant que de besoin, elles coopèrent de manière satisfaisante. Lors de chaque retenue douanière effectuée par une brigade territoriale, ou en cas de saisie importante, la DOD est sollicitée pour assurer une extension de cette constatation. En cas de délit douanier flagrant, l'interrogatoire du contrevenant, une visite domiciliaire ou une livraison surveillée peut être alors décidée. À l'inverse, quand la DOD souhaite procéder à une constatation sur la base d'un renseignement, elle peut demander à une brigade territoriale de procéder à la saisie sous couvert d'un contrôle de routine, afin de protéger la source de l'information et l'origine du contrôle. Un indicateur a été créé en 2010 pour rendre compte de cette coopération. La DOD peut également demander un renfort de moyens humains ou techniques sur une intervention particulière décidée à son initiative. Une définition fonctionnelle précise du rôle de chaque service évite en principe tout conflit sur l'attribution

¹⁰² Le cadre juridique est fixé par l'arrêté du 18 avril 1957, modifié par l'arrêté du 21 novembre 2007, portant application de l'article 391 du code des douanes

du résultat. De tels conflits ne surviennent en pratique que lorsque le service territorial et la DNRED avaient indépendamment l'un de l'autre prévu d'effectuer le même contrôle.

2 - Les disparités dans les contrôles

L'analyse de l'organisation des contrôles fait apparaître trois caractéristiques :

- certaines structures sont très spécialisées dans cette fonction de contrôle, au premier chef les grandes plateformes portuaires et aéroportuaires françaises : Roissy-fret¹⁰³, Le Havre-port, et Marseille-port. Les contrôles peuvent être moins élaborés et performants dans d'autres points de passage ou lorsqu'ils sont opérés par des unités moins spécialisées ;

- chaque étape logistique est suivie par un service différent. La DNRED (DRD) traite les ENS reçues¹⁰⁴. Les contrôles opérés lors du dédouanement proprement dit (sous l'application DELTA) sont organisés par les CROC, POC et les bureaux locaux et confiés aux agents des opérations commerciales, les agents de la surveillance intervenant en tant que de besoin. Il subsiste encore des redondances et des disparités de méthode. La DGDDI s'attache à remédier progressivement à cette segmentation du processus de contrôle, afin d'éviter à la fois les doublons et les angles morts dans la chaîne de contrôle ;

- l'attention portée aux différentes phases du processus est inégale. Selon un rapport de l'Inspection générale des finances sur la réforme du processus du dédouanement dans le réseau de la DGDDI¹⁰⁵, « dans les directions auditées, les agents chargés des contrôles restent majoritairement concentrés au stade du dédouanement, avec 53,5 % des effectifs. Les contrôles ex post représentent 18,8 % des effectifs et les contrôles avant-dédouanement 27,7 % ». L'IGF a également noté que « la professionnalisation du processus de contrôle de l'avant-dédouanement est significativement moins développée que celles des contrôles réalisés au stade du dédouanement ».

Il importe donc que la DGDDI conçoive et organise davantage la chaîne des contrôles comme un processus continu et intégré, en rapprochant les différents services qui y concourent.

3 - L'analyse de risque pour un meilleur ciblage des contrôles

L'amélioration de la productivité des contrôles passe par le perfectionnement du ciblage, qui ne peut provenir que d'un recours accru au traitement de données de masse. Les douanes néerlandaises ont ainsi fait le choix d'un ciblage quasi complètement informatisé des contrôles : seuls 5 % des contrôles sont aujourd'hui aléatoires et empiriques et des centres d'analyse de risque et de ciblage, spécialisés par vecteurs (les CCC) orientent directement l'action des unités douanières de terrain.

Dans son discours du 28 juin 2013, le ministre du budget a fixé comme objectif de « rendre encore plus performants les dispositifs d'analyse de risques et de ciblage des contrôles ». Il s'agit d'améliorer le ratio entre le nombre de non-conformités et le nombre de

¹⁰³ 15 bureaux de contrôle de la DGDDI.

¹⁰⁴ Une ENS représente une trentaine d'informations communautaires. Ces rubriques sont traitées pour extraire des données à risque. La DGDDI participe activement aux négociations européennes sur l'enrichissement obligatoire de ces ENS déclaratives.

¹⁰⁵ Rapport n° 2012-M-050-10, juillet 2012.

déclarations contrôlées. Le projet stratégique Douane 2018 intègre la création d'un service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)¹⁰⁶ qui a vocation à produire l'ensemble des analyses de risque et études portant sur l'avant-dédouanement, le dédouanement et la fiscalité. Il intégrera les profils de ciblage¹⁰⁷ dans le moteur de ciblage RMS (Risk Management System) qui permet de sélectionner les déclarations en douane. Il comportera une cellule dédiée au « data mining ». C'est le SARC qui adressera les orientations de contrôle aux cellules régionales de pilotage des contrôles (CRPC). Il orientera les contrôles ex post (de niveau 1 et 2) et fiscaux et leur dévotion aux services les plus appropriés en fonction des risques identifiés. Il entretiendra des relations étroites avec les services à compétence nationale, DNRED et SNDJ.

Les trois orientations du SARC

Le SARC s'attachera en premier lieu à automatiser le recueil et le traitement des déclarations de sûreté-sécurité (ENS). Techniquement, le SARC utilisera un traitement automatisé fondé sur l'outil « SPSS Modeler » d'IBM pour exploiter les données des procédures numérisées que la DGDDI a mis en place pour recueillir les déclarations de sûreté-sécurité (les ENS), de transit et fiscales (le DAU, document administratif unique). Les premiers travaux ont permis de calculer le score des profils de risque régionaux (PROREG) et locaux (CRILOC) injectés par les services dans RMS. Des instructions ont été adressées aux services concernés pour supprimer les profils à faible rendement contentieux et augmenter les contrôles pour ceux à fort rendement.

Le SARC travaillera ensuite à évaluer le risque opérateur en prenant en compte les déclarations faites par les opérateurs, les contrôles effectués sur eux et leurs résultats.

Une troisième étape pourrait consister soit à croiser des déclarations entre elles (ENS et DAU) afin de repérer des minorations de valeur à l'importation pour éluder les taxations, soit à analyser les déclarations en vue d'identifier des relations entre des données non exploitées à ce jour.

Ce dispositif est actuellement en fin de phase d'expérimentation¹⁰⁸.

Le ministre du budget a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêt portant création d'un traitement automatisé expérimental.

B - Des progrès à apporter à la gestion des ressources humaines

La baisse des effectifs de la DGDDI rend nécessaires la réorganisation de sa gestion des ressources humaines et une réforme de ses méthodes de travail.

1 - La nécessité d'une plus forte spécialisation des fonctions et des métiers

Une caractéristique de la Douane est la polyvalence de ses services qui ne sont pas spécialisés par domaine de fraude ou de trafic. Cette donnée contraste avec l'organisation des

¹⁰⁶ La DGFIP dispose d'un outil similaire dénommé « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes ».

¹⁰⁷ PROCOM pour la sûreté et sécurité, PRONAT lutte contre la fraude et réglementaires.

¹⁰⁸ Cf. la lettre de mission adressée le 18 avril 2014 au sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude : « [...] La mission consiste à : faire l'inventaire des données nécessaires de tous les télé-services concernés par le périmètre d'intervention du SARC ; examiner la qualité des données et faire des propositions en vue d'en améliorer la teneur ; rechercher des nouveaux critères de ciblage pour détecter les fraudes en s'appuyant sur l'outil « SPSS Modeler » ; combiner et croiser les différentes bases de données et outils de ciblage ; analyser les résultats obtenus suite aux nouveaux ciblage ».

autres services de l'État spécialisés par ministère (Agriculture, Santé) ou au sein de chaque ministère (en particulier au sein du ministère de l'Intérieur). Il est inévitable que la Douane soit généraliste, puisque sa mission de contrôle s'étend à tous les types d'échanges. Pour autant, la sophistication des trafics eux-mêmes, des règles de droit applicables et des outils, notamment informatiques, requis, imposent une démarche de spécialisation, au moins pour une partie des effectifs et pour certains métiers. Elle consisterait à la fois à former des spécialistes dans certaines disciplines et à créer des unités se concentrant sur telle activité, dont le rayon d'action pourrait être régional voire inter-régional et le cas échéant national.

Corrélativement, en termes de gestion des ressources humaines, cette orientation implique de passer d'un recrutement essentiellement généraliste à un recrutement davantage fondé sur les profils nécessaires à l'accomplissement des nouvelles missions en lien avec les transformations des échanges et des fraudes et trafics. À titre d'exemple, l'automatisation du ciblage impose de faire appel à des profils d'analystes de données. Cette évolution suppose une gestion prévisionnelle des effectifs et compétences plus approfondie, avec un volet qualitatif qui doit être amplifié.

La Douane a déjà en partie identifié ces besoins. Le projet stratégique 2018 prévoit des évolutions dans le domaine de la surveillance terrestre. Il envisage « *la possibilité de constituer un réseau d'experts spécialisés, constitué d'agents dotés d'une technicité particulière liée aux matériels exploités et investis sur des vecteurs de fraude identifiés* ».

Les opérations commerciales et la surveillance ont tout intérêt à suivre dans cette voie la DNRED (postes à profil, plusieurs cellules spécialisées) et le SNDJ (agent pharmacien, cellule spécialisée dans l'analyse graphique des réseaux). La spécialisation de certains métiers y est apparue indispensable pour répondre à la sophistication des courants de fraude et à la montée en gamme des moyens techniques.

2 - Des problèmes spécifiques à traiter

a) Le régime du temps de travail dérogatoire des aéroports parisiens

Le régime de temps de travail des agents de la DGDDI dans les aéroports de Roissy, du Bourget et d'Orly est mal adapté aux exigences opérationnelles. Défini par un protocole signé en 1982 par la DGDDI et les organisations syndicales, il s'écarte du régime classique de la surveillance régi par le décret n° 2002-155 du 8 février 2002 portant dérogation aux garanties minimales de durée du travail et de repos pour certains agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les vacances de contrôle sont de 12 heures, et le régime horaire est de 35 heures hebdomadaires. Les vacances de la surveillance comportent une couverture horaire permanente. Des agents sont donc présents entre minuit et 5 h alors qu'il n'y a quasiment pas de vol commercial la nuit. Les vacances de nuit emploient 5 agents au terminal E et 7 au terminal F de Roissy. La charge de travail pendant ces heures est très inférieure à la charge de contrôles en journée. Cette répartition réduit le nombre d'agents disponibles la journée, à cause des temps de récupération règlementaires.

Par ailleurs, la possibilité de cumuler des vacances libère plusieurs jours par semaine pour les agents. Certains ne résident donc pas à proximité de leur lieu de travail : 30% des agents de la surveillance à Roissy-CDG n'habitent pas en Ile-de-France, pour partie assez loin.

Cette situation (qui n'est propre aux seuls agents de la Douane) est figée depuis deux décennies en raison de la résistance des agents concernés et des risques que présenterait un blocage de la plus importante frontière française qu'est Roissy. Les évolutions ont donc consisté en de simples adaptations des modalités d'application de ce régime sans remettre en cause le protocole. Les horaires ont été adaptés à ceux des vols commerciaux : les vacances s'ouvrent désormais à 6 h et à 18 h ; les équipes en place entre minuit et 5 h ont été réduites au minimum. Ces modifications ne sont cependant pas suffisantes. Une réflexion doit être engagée sur la pertinence des vacances de nuit et le système doit être refondu.

Dans les autres aéroports, dans lesquels ce protocole ne s'applique pas, la situation est variable. À Lyon Saint-Exupéry, Toulouse et Nice, les vacances sont également de 12 heures. A Bordeaux-Mérignac, les vacances sont de 12 heures la nuit et de 8 heures le jour. D'autres brigades aéroportuaires, par exemple à Fort-de-France, pratiquent des vacances classiques et des services compris entre 6 et 8 heures, uniquement de jour.

Il convient donc de déterminer, en tenant compte des spécificités de chaque aéroport un régime de vacances calé sur les horaires des vols commerciaux.

b) Le régime de travail des agents de la surveillance maritime et aérienne

Le régime de travail des marins est régi par le décret n° 2007-1456 du 10 octobre 2007 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois de certains agents en fonction dans les services relevant de la direction générale des douanes et droits indirects¹⁰⁹. Ce régime est appelé « 16/24^{èmes} », car sur 24 heures passées en mer, 16 sont considérées comme travaillées. Il présente deux inconvénients :

- d'une part, le cumul de vacances successives (parfois induit par la nature des missions à la mer, parfois volontaire) offre aux agents la faculté de disposer ensuite en compensation de longues plages de temps libre, ce qui permet à certains d'habiter loin de leur lieu de travail, en violation de l'obligation de résidence à laquelle ils sont astreints comme tout fonctionnaire ;
- d'autre part, il conduit à l'accumulation d'heures d'avance. Par exemple, la DRGC Méditerranée a estimé à 50 000 le stock cumulé d'heures d'avance de ses agents douaniers. Le plafond théorique de 80 heures par agent est fréquemment dépassé.

Ces problèmes, cumulés avec ceux liés à la faible disponibilité des matériels contribuent à la modicité de l'activité et des résultats. Des instructions ont toutefois été données aux DRGC pour réduire les stocks et prévenir leur reconstitution.

De même, dans la composante aérienne, la combinaison des contraintes techniques et du régime d'emploi limite le temps effectivement passé en vol : le nombre moyen d'heures de vol par an est compris entre 300 et 350 pour les pilotes d'avion et de l'ordre de 400 pour les pilotes d'hélicoptère. Ces temps de vol sont néanmoins présentés par la Douane comme supérieurs à ceux des autres aéronefs d'État.

¹⁰⁹ « Chaque heure de présence des agents des douanes embarqués à bord d'un patrouilleur garde-côtes et affectés à des missions de contrôle, de surveillance, de maintenance, de police et d'assistance en mer est équivalente à un temps de travail de quarante minutes ».

c) Le cas particulier des DOM atlantiques

La gestion des ressources humaines de la direction interrégionale Antilles-Guyane, tout en concernant des effectifs réduits (571 personnes), pose des problèmes spécifiques.

La moyenne d'âge des agents y est élevée, notamment dans la direction régionale de Martinique. Dans les brigades de surveillance, elle est comprise entre 52 et 57 ans selon les brigades.

Les transferts de branche surveillance vers la branche opérations commerciales pour cause d'inaptitude sont particulièrement élevés au sein de cette direction interrégionale. Il en découle, dans les deux branches, des écarts prononcés, en sens inverse, par rapport aux effectifs théoriques. Ainsi en Guadeloupe, l'effectif de référence de la surveillance est de 131, mais seuls 120 emplois sont pourvus ; l'effectif de référence des opérations commerciales est de 133, mais 144 agents y sont affectés.

Ces problèmes appellent des mesures rapides dans l'intérêt du service. La question de la spécialisation requiert une démarche à plus long terme, liée à l'évolution des métiers de la Douane en engageant des actions déterminées dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Les régimes de temps de travail doivent être revus pour garantir la continuité de service dans un contexte de réduction des effectifs. La situation particulière des DOM-TOM appelle un traitement rapide et ciblé.

C - Des systèmes d'information à privilégier

La dématérialisation des procédures au sein de la DGDDI trouve sa base dans l'article 322 du code des douanes, qui autorise l'établissement d'actes sous signature numérique et électronique ainsi que leur conservation de façon dématérialisée.

Le passage au numérique de la gestion d'une grande partie du commerce national et international entraîne une dématérialisation des procédures douanières. L'Union européenne a accompagné et stimulé cette dynamique. L'informatisation poussée de son activité est devenue indispensable pour la DGDDI, tant pour fluidifier ses rapports avec les opérateurs que pour gagner en productivité.

La Douane s'est modernisée en se dotant d'outils variés.

Cependant le développement des systèmes d'information ne bénéficie pas de la priorité qui devrait lui être accordée en termes d'allocation budgétaire. Les difficultés de bouclage de l'exécution budgétaire rencontrées par la DGDDI en 2012 et 2013 ont été résolues par des arbitrages inadaptés. Dans ses notes d'exécution budgétaire au titre des exercices 2012 et 2013, la Cour a en effet relevé que la DGDDI, pour faire face à la hausse de ses dépenses en titre 2, a non seulement renoncé à l'acquisition de vedettes garde-côte mais aussi procédé à l'étalement du calendrier de déploiement de certains chantiers informatiques pourtant porteurs de gains d'efficience et d'efficacité.

Bien que la Douane dispose d'un outil de planification (Trajectoire d'Évolution du Système d'Information - TESI), le développement des différents projets se fait de manière hétérogène et éclatée, par strates¹¹⁰ et modules successifs (versions multiples de DELTA).

¹¹⁰ QUANTUM, BANACO (à partir de 2010), GARANCE (à partir de 2012)

Environ 120 systèmes d'information différents coexistent à la DGDDI. Ils sont insuffisamment urbanisés et interconnectés. Des outils ne donnent pas entière satisfaction (ALADIN NG). Certains applicatifs¹¹¹ doivent être consolidés voire refondus. Les agents se plaignent souvent de la lourdeur et de la quantité d'applicatifs à utiliser lors de leurs tâches quotidiennes. Un agent vérificateur peut ainsi avoir à ouvrir plus d'une quinzaine d'automates informatiques pour effectuer un travail de veille-écran. La DGDDI doit lancer d'urgence un travail approfondi d'urbanisation de ses divers SI, associé à une réingénierie des processus internes. Elle doit également améliorer la sécurité des données : en juin 2012, des données du SILCF ont été perdues.

La DGDDI doit accorder la priorité requise à l'amélioration de ses SI, en leur allouant les moyens budgétaires et humains nécessaires. Le plafond d'emplois des services informatiques devrait être au minimum stabilisé. Afin de rattraper le retard cumulé, l'ouverture d'un concours ou des recrutements spécifiques sur des postes d'informaticiens de haut niveau doivent être envisagés. Les investissements informatiques doivent prendre le pas sur les investissements en matériel, ce qui n'a pas été le cas lors des derniers exercices.

D - Des équipements à rénover

1 - Les matériels de la surveillance

Dans l'exercice de leur tâche de surveillance des flux, la Douane utilise des matériels divers : certains sont communs avec d'autres administrations, d'autres sont plus spécifiquement destinés ou employés aux missions douanières. Deux d'entre eux mériteraient d'être particulièrement renforcés.

- Les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) peuvent être mobiles (embarqués dans des voitures) ou fixes (situés à un point de passage donné, mais démontables). Ils permettent de lire les numéros et de repérer ceux figurant dans des fichiers de signalement. La direction générale des douanes estime à environ 40 le nombre de LAPI fixes et à 20 celui des LAPI mobiles nécessaires pour couvrir la base de données de véhicules cibles existante. En 2014, 0,6 M€ sont alloués en AE et en CP à l'acquisition de ces LAPI. Ce réseau permettra une réactivité accrue des unités de terrain, en rendant disponibles en temps réel les avis de fraude et les signalements¹¹². Ces LAPI devront être positionnés en fonction de l'évolution des courants de fraude. La gestion du réseau LAPI dépendra à terme des futurs COT.

- La qualité des outils de communication entre unités terrestres de surveillance demeure largement insuffisante. Dès 2007, la Cour avait souligné les déficiences des systèmes de communication CRISTAL MOBILE à disposition des unités terrestres de la surveillance. Le réseau DMR¹¹³ actuellement en service n'a qu'une portée de 2 ou 3 kilomètres. Les douaniers continuent d'utiliser leur téléphone portable personnel pour au moins une partie des communications. Après l'abandon du système de radio VHS, la DGDDI va donc revenir à un

¹¹¹ RUSH (agents et droits) et ROSA (opérateurs)

¹¹² Un outil de traitement automatisé de données est actuellement en expérimentation à partir des occurrences de passage fournies par un LAPI au Perthus. Les premières analyses ont permis de mettre en évidence des schémas particuliers véhicules ouvriers / suiveurs.

¹¹³ La DMR (Digital Mobile Radio) est une norme de radiocommunication numérique pour les réseaux radio privés définie par l'ETSI (European Telecommunication Standard Institute).

système radio. Le réseau de la police nationale ACROPOL sera utilisé de manière autonome par la DGDDI. Des postes fixes et mobiles seront à disposition. Ce chantier est prioritaire.

2 - La faible efficacité et la gestion défectueuse des camions scanners mobiles spéciaux (SMS)

La Douane s'est équipée, à partir de 2007, de quatre scanners mobiles spéciaux (SMS) permettant de réaliser des analyses radioscopiques¹¹⁴ de camions et de conteneurs. Ces camions SMS sont conçus et équipés pour effectuer des analyses itinérantes, sur l'ensemble du territoire métropolitain, en appui des brigades. Les cibles peuvent être des véhicules circulant sur les axes routiers et autoroutiers ou des conteneurs. Les équipes servant ces camions SMS dépendent de la direction des services opérationnels de la direction interrégionale d'Ile-de-France, et non des services territoriaux où ils seront amenés à effectuer leurs contrôles.

La Douane attendait beaucoup de ces moyens. Leur bilan est mitigé. Depuis que la Douane a commencé à les déployer, les interventions des camions SMS sont peu à peu devenues de plus en plus visibles et prévisibles. Les camions scanners restant trop longtemps stationnés sur des lieux de contrôle facilement identifiables, l'utilisation de véhicules éclairés permet d'éviter aisément un passage par un point de contrôle d'un camion SMS de la Douane. Les résultats des contrôles par SMS ont été décevants.

Confrontée à ces données, la Douane a mis en place en 2012 une charte des contrôles par scanners mobiles, en vue d'en améliorer l'efficacité. Elle a diffusé des « bonnes pratiques » aux directions régionales et recommandé la recherche de nouveaux emplacements de contrôle notamment à des sorties d'autoroute. Les méthodes de travail du service SMS ont été redéfinies en 2013. Le plan d'action s'est enrichi en 2014 d'une nouvelle programmation, semestrielle du positionnement géographique des camions SMS au sein des cinq zones du territoire métropolitain. Néanmoins, en l'état, deux obstacles réduisent la flexibilité du déploiement territorial des SMS : la disponibilité de deux camions a été faible en 2013¹¹⁵ et une réparation des 4 camions est prévue en 2014 et 2015 ; alors qu'ils devaient être mobiles, ces camions sont désormais largement sédentarisés pour faire face à l'obsolescence des scanners fixes installés au Havre et bientôt à Marseille.

Le rapport coûts¹¹⁶/efficacité de ces camions scanners est donc faible. Dès lors peu de directions sont demandeuses d'en acquérir de nouveaux. La DGDDI est arrivée à la conclusion que les scanners mobiles sont peu efficaces pour contrôler les flux dynamiques et qu'il serait en revanche utile d'avoir des équipements fixes sur les plates-formes maritimes¹¹⁷.

¹¹⁴ Ces dispositifs émettent des rayons X lorsqu'un véhicule est scanné. L'image produite est analysée par un opérateur, au moyen de différents filtres graphiques. L'autorité de sûreté nucléaire (ASN) assure le contrôle réglementaire et technique de ces camions scanners.

¹¹⁵ Ces deux camions, mis en service un an après les deux premiers, présentent respectivement 22,9 % et 41% d'heures d'indisponibilité sur un an par rapport à leur disponibilité théorique.

¹¹⁶ Selon la direction interrégionale d'Ile-de-France, le coût unitaire d'acquisition d'un camion SMS est de 1,4 M€ et son coût annuel est de maintenance unitaire est de 0,4 M€.

¹¹⁷ Sur le port de Rotterdam sont utilisés plusieurs modèles de scanners pour chaque type de logistique commerciale (conteneurs, marchandises légères, fret ferroviaire) ; il est prévu d'y installer des scanners directement sur les quais des terminaux portuaires.

3 - Les moyens aéroterrestres

Les moyens aériens au service de la surveillance terrestres se composent de 2 avions et 3 hélicoptères basés au Bourget. Ils dépendent de la DSO (direction des services opérationnels) de la DI d'Ile-de-France. La surveillance des aérodromes secondaires leur incombe : contrôle des vols, respect des réglementations DGAC, fraude douanière par avion. Ces moyens viennent relativement fréquemment (au moins une dizaine de fois par an) en appui d'actions de la DNRED. Pour les mêmes raisons que les moyens aéromaritimes (état du matériel, difficultés de maintenance, disponibilités du personnel), les temps de vol effectifs sont réduits.

Le positionnement de ce dispositif aéroterrestre au sein de la DI d'Ile-de-France (situation analogue à celle des SMS) alors qu'ils ont une vocation nationale mérite d'être réexaminé, sous réserve du respect des réglementations spécifiques à l'aviation. Ce point doit être traité dans le cadre de la réflexion sur le dispositif aéromaritime (cf. supra).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif de lutte contre les fraudes et trafics permet de combiner l'action de services à compétence nationale, d'un haut degré de spécialisation, et une couverture du territoire centrée sur le contrôle des principales voies de passage. Il est en soi bien approprié aux objectifs poursuivis. Les moyens de la DNRED et du SNDJ doivent être préservés et consolidés. Pour le reste, de nombreuses adaptations s'imposent. Le pilotage des contrôles doit être concentré et leur ciblage davantage automatisé ; le traitement des nouveaux supports de fraudes et trafics (fret express et fret postal en particulier) doit recevoir toute l'attention nécessaire ; il doit être porté remède aux faiblesses constatées dans la surveillance des plates-formes portuaires et aéroportuaires ; le réseau de la surveillance terrestre doit être resserré en fonction de critères exclusivement opérationnels et son fonctionnement rendu plus dynamique.

S'agissant de la surveillance aéromaritime les moyens de la Douane ne sont pas calibrés en fonction des besoins de la lutte contre les fraudes et trafics. La Douane s'accommode fort bien d'une participation surdimensionnée à l'action de l'État en mer, où la multiplication de ses missions non douanières lui permet de justifier l'existence de moyens dont les finalités douanières ne sont pas avérées et dont les résultats douaniers sont fort minces. Cette question ne saurait être traitée au fond que dans le cadre d'une réorganisation de l'action de l'État en mer et suppose des arbitrages interministériels.

En revanche, les autres orientations peuvent être mises en œuvre par la Douane elle-même, à condition de surmonter les résistances internes au changement. La flexibilité requiert en effet des modifications dans les méthodes, le choix et l'utilisation des moyens. Les synergies entre les services douaniers sont à renforcer ; la gestion des ressources humaines doit viser à développer la spécialisation et favoriser la mobilité, comme à privilégier la satisfaction des besoins du service ; le perfectionnement des systèmes d'information doit être considéré comme prioritaire ; les équipements techniques doivent être sélectionnés sur des critères de rentabilité.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Structure du dispositif de surveillance

6. *dans l'attente d'une réorganisation d'ensemble de l'action de l'État en mer, appliquer un moratoire sur l'acquisition de nouveaux moyens navals et aériens ;*
7. *conformément aux orientations du Projet stratégique Douane 2018, resserrer le maillage de la surveillance terrestre autour de brigades suffisamment étoffées pour être opérationnelles et localisées sur les points représentant les enjeux prioritaires.*

Organisation des contrôles

8. *confier aux directions interrégionales la programmation et le pilotage des contrôles ;*
9. *renforcer les moyens d'automatisation du ciblage des contrôles en conférant un haut degré de priorité à la mise en place du service d'analyse de risque et de ciblage.*

Gestion des ressources humaines

10. *dans les aéroports parisiens et dans la surveillance maritime et aérienne, revoir le régime de travail afin de répondre aux nécessités du service*

Renforcement des moyens informatiques

11. *donner la priorité dans les investissements à la mise à niveau des moyens informatiques ; fiabiliser et mieux intégrer les systèmes d'information douaniers concourant à la lutte contre les fraudes et trafics.*
-

Chapitre IV

La Douane et les autres services de l'État : des coopérations à renforcer, des attributions à clarifier

La Douane n'est pas la seule administration engagée dans la lutte contre les fraudes et trafics. L'efficacité de son action dépend donc en grande partie des relations nouées avec ses partenaires, au premier chef les autres services des ministères financiers, le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice. La Cour ne pouvait pas, dans les limites des investigations auxquelles elle a procédé pour préparer la présente communication, analyser de manière approfondie l'organisation et l'action des autres services de l'État. Elle s'est toutefois efforcée d'examiner les points de recoupement avec la Douane. Plusieurs types de configuration se présentent.

- Au sein des ministères économiques et financiers, la coopération est organique. Dans le domaine fiscal, il appartient au ministre du Budget, tutelle à la fois de la DGFIP et de la DGDDI, de veiller à une répartition efficace des tâches et à une bonne collaboration.

- C'est aussi au ministère de l'économie et des finances qu'est rattaché le comité national de lutte contre la fraude (CNLF) créé par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008. Il élabore un plan annuel de lutte contre la fraude, fiscale et sociale, qui ne couvre pas tous les sujets dont s'occupe la Douane et couvre des sujets dont elle ne s'occupe pas. Ce comité s'appuie sur la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), organisme de coordination sans responsabilité opérationnelle. La DNLF s'efforce de favoriser le développement des échanges d'information et l'accès croisé aux bases de données des administrations, et de généraliser les bonnes pratiques, par exemple en matière de « data mining », sujet sur lequel elle a créé un groupe de travail. À l'échelon territorial, la DNLF pilote les CODAF (comités opérationnels départementaux anti-fraude) créés par décret du 25 mars 2010 : la Douane en est membre mais la plupart de leurs cibles principales ne la concernent guère.

- En dehors de cet exemple, d'une portée fort restreinte au regard de l'action de la Douane en matière de lutte contre les fraudes et trafics, il n'existe pas d'instance interministérielle de concertation et d'arbitrage. La Douane doit donc entretenir avec ses divers partenaires des relations bilatérales, dans des conditions variables :

- avec les ministères compétents *ratione materiae* dans des domaines de fraude traités par la Douane (ministère de la santé, de l'agriculture notamment), les relations sont de nature technique et pratique et ne posent pas a priori de problèmes de répartition de compétence : la Douane et ces ministères ont un intérêt partagé à collaborer ;

- les relations sont plus complexes avec deux acteurs majeurs de la lutte contre la fraude et les trafics : les autorités judiciaires, sous la supervision desquelles s'exerce une part significative de l'action douanière, et le ministère de l'Intérieur, avec lequel se produisent des chevauchements, voire se manifestent des rivalités.

I - La Douane au sein des ministères économiques et financiers : une collaboration très récente à consolider

Les sujets communs sont nombreux avec les administrations fiscales et économiques, en particulier la fraude fiscale avec au premier chef la TVA, les mouvements financiers et la contrefaçon.

A - Les services fiscaux : une coopération à densifier

1 - Un réseau dense de protocoles

Un protocole national a été conclu le 3 mars 2011 entre la DGFIP et la Douane à l'issue d'un précédent contrôle de la Cour. Il a été complété par la signature d'un protocole de coopération renforcée entre la DGDDI et la DNEF le 7 mars 2012. Une démarche similaire devrait aboutir fin 2014 entre le SNDJ et la DNEF. Il est décliné au plan local (directions régionales des douanes et DDFIP/DRFIP et/ou DIRCOFI, CODAF au niveau départemental) ; l'état de la coopération est variable selon les lieux. La mise en œuvre du protocole national fait l'objet d'un bilan annuel.

2 - Le développement des échanges d'information

La modalité la plus formalisée d'échange d'information est l'envoi de BTI (bulletin de transmission d'une information) d'une direction à l'autre. Ces flux sont relativement limités, asymétriques, et très inégaux selon les régions¹¹⁸. Des consultations de bases de données peuvent également être demandées aux services partenaires : plus de 20 000 consultations des bases fiscales ont été effectuées en 2013 à la demande de la Douane. La technique la plus efficace est la consultation directe des bases de données de la direction partenaire.

La DGFIP a ouvert plusieurs de ses applications fiscales à la Douane qui dispose dorénavant d'un accès aux applications SIRIUS PRO et TSE¹¹⁹ ; 160 habilitations ont été octroyées par la DGFIP courant 2014. La DGFIP prévoit d'ouvrir les applications Adonis (comptes fiscaux des particuliers) et Adélie (comptes fiscaux des professionnels) au réseau comptable douanier. Dans l'autre sens, l'outil CANOPEE permet aux services fiscaux d'avoir un accès direct à toutes les déclarations en douane (et non plus seulement à celles relatives au

¹¹⁸ En 2012, la DGDDI a transmis 1 557 BTI à la DGFIP, la DGFIP 239 seulement à la DGDDI. 12 DRDDI n'ont reçu aucun BTI au cours de l'année 2012 notamment Marseille, la région Midi-Pyrénées ou la Martinique ; en sens inverse, les transmissions douanières à destination de la DGFIP se répartissent sur l'ensemble du territoire avec une forte prépondérance (29 % des dossiers) sur la région Ile-de-France et l'interrégion Nord. La DGFIP adresse ses BTI principalement à la DNRED.

¹¹⁹ Transparence structure écran.

régime 42/ AI2 et justificatifs d'exportation). L'intégralité des besoins « métier » de la DGFIP est ainsi couverte.

S'agissant des mouvements de fonds entre la France et l'étranger, les manquements aux obligations déclaratives (MOD) font, en vertu du protocole signé en 2011, l'objet d'une transmission systématique aux services de contrôle fiscal ; depuis 2013¹²⁰, ceux-ci ont également accès aux déclarations de transferts de fonds (DKS). Ces informations permettent de remonter des convoyeurs aux banques et aux titulaires des comptes.

Ces échanges rencontrent cependant des limites.

- Elles peuvent tenir à la conception des systèmes d'information et de leur usage. La DGFIP et la Douane ont des échanges en matière de « data mining » mais ne peuvent avoir pour objectif de se doter d'un outil commun car la mise en œuvre de cette technique est intrinsèquement liée aux processus métiers et aux bases de données sur lesquelles est effectué le ciblage. La Douane pratique en effet davantage l'approche ponctuelle des dossiers que l'analyse lourde et sérialisée de masses d'information ; elle connaît peu d'entreprises et manque donc d'une infrastructure de données ; c'est la dématérialisation sous DELTA qui a conduit la DGDDI à demander l'accès aux données dématérialisées de la DNEF. En outre, techniquement, la DGFIP élabore ses applications en interne alors que la Douane a recours à un prestataire extérieur.

- Ces limites peuvent aussi tenir à des problèmes de faculté d'accès des agents d'une direction aux bases et applications de l'autre. Ces difficultés sont partiellement palliées par l'implantation d'agents habilités d'une direction au sein de l'autre. Ainsi deux agents de la DNEF sont implantés à la DNRED : ils consultent les bases de données de la DGFIP à la demande des agents de la DNRED (4 200 demandes de communication en 2012) ; il serait cependant préférable que les agents de la DNRED y aient un accès direct et que les agents de la DNEF soient de véritables officiers de liaison. Symétriquement, un agent de la DNRED est placé auprès de la DNEF. La solution la plus opérationnelle serait une interconnexion des applications informatiques permettant un accès sécurisé réciproque, assorti d'une traçabilité des requêtes. La DGDDI et la DGFIP travaillent de concert depuis début 2014 à l'élaboration d'une solution pérenne consistant à créer des annuaires DGFIP incluant les douaniers.

- Enfin les transmissions d'information peuvent être trop espacées ou tardives : les données du fichier d'anomalies sur les déclarations de livraison des sociétés étrangères dont les numéros de TVA ne sont pas valides sont bien communiquées à la Douane par les services fiscaux mais seulement semestriellement, voire annuellement. Les données communiquées par la Douane à la DGFIP sur les transferts de capitaux déclarés à la Douane (DKS) et les MOD le sont sous la forme d'une liste par semestre, transmise avec un décalage de plusieurs mois. Cependant, lorsque se présentent des affaires très suspectes en matière de mouvements de capitaux, la Douane transmet immédiatement.

3 - Des débuts d'action commune

La DVNI et la DNRED ont expérimenté des contrôles conjoints sur certaines entreprises, par exemple dans le secteur des alcools, mais les résultats n'ont pas été très concluants.

¹²⁰ Instruction commune DGDDI/DGFIP du 31 mai 2013.

Le SNDJ a associé la DNEF à ses travaux sur le patrimoine des auteurs d'infractions et recourt à la DNEF comme à une source d'expertise.

Au niveau local, les BCR (brigades de contrôle et de recherche) des DDFIP peuvent coopérer avec les CROC.

S'agissant de la TVA, à la suite des rapports (n° 1130 et 1131) de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et le projet de loi organique relatif au procureur de la République financier (12 juin 2013), une « task force » a été créée en mars 2014 sous l'égide de la DGFIP associant des services de police, judiciaire (BNEE, BNRDF), la DGFCCRF, TRACFIN et la DGDDI. Elle traite des dossiers qui ne comportent pas seulement un volet fiscal. Elle a pour tâche de clarifier la répartition des responsabilités, d'encourager le travail en réseau, de faciliter le partage d'informations et de renforcer la concertation opérationnelle (en coordonnant les interventions des parties prenantes et en évitant qu'elles ne travaillent « en silo »). Elle analyse les affaires menées à terme pour en tirer les leçons et élabore une stratégie commune pour les affaires naissantes (par exemple choix entre un contrôle fiscal externe préalable ou une judiciarisation immédiate). Elle se réunit une fois par mois. L'avantage de cette instance, par rapport à un comité interministériel, est qu'elle réunit les acteurs opérationnels.

La France est plus réactive que d'autres pays européens en matière de suspension de numéros de TVA ; il est aujourd'hui possible à la DNEF de procéder à une suspension immédiate (via le SIE de rattachement) : le délai pour rendre la mesure effective, naguère de trois mois, a été ramené à quelques jours. Ce type d'action est facilité par les outils d'analyse de risques sur les bases de données sur les entreprises. Le nombre de suspensions est en hausse. Les suspensions entraînent rarement des protestations. Si c'est le cas, des contrôles inopinés sont effectués.

Sur les numéros de TVA, la DNEF a également accès aux bases communautaires. Si la Douane tombe sur un numéro de TVA invalide, ou non attribué, elle en réfère aussitôt à la DNEF. Les analyses de la DNEF sont ciblées sur certains opérateurs au moyen d'une analyse de risques. Il y a 36 000 sociétés étrangères en anomalie (anomalie ne signifie pas forcément caractère frauduleux : il peut y avoir des erreurs matérielles, des retards d'enregistrement, etc.) ; il est ainsi possible de rechercher leurs fournisseurs ou clients français.

Un des domaines où une coopération renforcée entre la DGFIP et la DGDDI est reconnue comme nécessaire est la perception de la TVA sur les produits importés par voie postale et par fret express. Le volume et la fragmentation de ces échanges, la faible valeur unitaire des envois, l'absence d'identification des entreprises intervenant dans ces circuits, la mauvaise connaissance des sites internet (hors grands sites comme Amazon), le fait qu'ils opèrent depuis l'étranger, la facilité de contourner les seuils d'exigibilité, les limites de l'assistance administrative internationale ont pour résultat que les contrôles sont limités en nombre et n'ont pas de caractère systématique.

Enfin la DGFIP et la Douane travaillent l'une et l'autre au sein d'Eurofisc¹²¹ qui traite principalement de la TVA et des régimes douaniers. La DNEF pilote l'atelier d'Eurofisc consacré aux carrousels TVA, la DGDDI, entrée tardivement¹²² dans Eurofisc (au 1er janvier 2014), coordonne désormais celui traitant du régime 42 (programme Fiscalis 2020).

En matière de régime 42, la DGDDI a créé une « task force » spécialisée, rattachée à la DNRED (dite « Dragon ») dans le but de faciliter des opérations simultanées (visite douanière et perquisition fiscale) dans les entrepôts du nord de Paris. La DNEF et la DNRED ont créé un groupe de travail pour identifier les opérateurs à risques et définir une stratégie commune.

Des discussions sont actuellement en cours entre la DGDDI et la DGFIP sur la modification des états récapitulatifs de TVA afin que ceux-ci fassent apparaître distinctement les livraisons intracommunautaires intervenues en suite de régime 42.

Cependant la portée des actions communes entre DGDDI et services fiscaux est limitée par plusieurs facteurs :

- dans certains domaines, les préoccupations des deux services peuvent être contradictoires : ainsi le fisc combat les manipulations des prix de transfert, alors que la Douane souhaite que les prix à l'entrée en France soient le plus élevé possible puisqu'ils constituent l'assiette des droits et taxes qu'elle perçoit ;

- les méthodes sont différentes. La Douane travaille sur les biens, les services fiscaux sur les personnes et les réseaux. Le fisc procède à des vérifications a posteriori sur les déclarations qui lui sont produites alors que la Douane peut agir a priori¹²³. La durée des procédures fiscales et celle des procédures douanières sont différentes ; toutefois la DGDDI et la DGFIP estiment que ce problème est secondaire par rapport à celui de la discordance entre temps administratif et judiciaire, même si la création de l'AGRASC a amélioré l'efficacité des procédures de saisie judiciaire. Les modalités de sanction sont différentes ;

- les opérations communes peuvent soulever des difficultés procédurales, notamment en matière de visites domiciliaires. Les agents de la DNEF peuvent être associés à des perquisitions judiciaires notamment du SNDJ, et assister aux visites douanières, mais les agents de la Douane ne peuvent pas assister aux visites fiscales (article L 16 bis du livre des procédures fiscales). Compte tenu des contraintes juridiques qui empêchent des interventions communes, il faut pouvoir organiser des contrôles simultanés voire des interventions coordonnées de la Douane et des services fiscaux.

Bien que la coopération entre les services fiscaux et douaniers se soit développée de manière anormalement tardive, elle s'est effectivement approfondie. Cette évolution positive doit être consolidée et accélérée. Si les protocoles constituent une référence utile, la démarche essentielle est de créer des habitudes de travail spontanément coopératives. Il faut progresser dans la compréhension des besoins respectifs, y compris en ce qui concerne la conception des systèmes d'information et l'accès croisé aux bases. Enfin, la coopération est plus développée

¹²¹ Dans le cadre de la refonte du règlement communautaire concernant la coopération administrative dans le domaine de la TVA en août 2009, une structure opérationnelle commune de lutte contre la fraude transfrontalière à la TVA a été créée. Ce réseau d'échange rapide d'informations ciblées entre les États membres est devenu opérationnel au 1^{er} janvier 2011. Il a notamment pour avantage de permettre une détection rapide des nouveaux types de fraude (« mixed commodities » : opérateurs de fraude sur tous secteurs, « multiscartes », qui ont besoin de blanchir le produit de la fraude).

¹²² La Cour avait critiqué son absence d'Eurofisc dans son référé du 10 octobre 2013 sur les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale.

¹²³ Par exemple, en matière de transferts de fonds, ce sont les douaniers qui sont en première ligne, la DNEF intervient en aval.

entre certains éléments des deux directions générales, au premier chef la DNEF du côté de la DGFIP et la DNRED et le SNDJ du côté douanier. Elle doit être généralisée en tant que de besoin, à partir d'une étude systématique des complémentarités possibles. Enfin, elle doit s'insérer dans une collaboration avec d'autres services de l'État.

B - Le Service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) : des actions communes trop limitées

Si TRACFIN a une origine douanière¹²⁴ et si la moitié environ de ses effectifs est encore composée d'agents de la DGDDI¹²⁵, il n'est ni par son rattachement¹²⁶ ni par sa mission ni par ses méthodes un service douanier. TRACFIN a pour mission première la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme¹²⁷ ; dans cette optique, il consacre les deux tiers de son activité à la finalité judiciaire, 15 à 20 % au renseignement de souveraineté¹²⁸ et le reste à la lutte contre la fraude : les affaires repérées à ce titre font l'objet de transmissions à la DGFIP, à la DGDDI et aux organismes sociaux. Elles sont principalement destinées à la DGFIP¹²⁹ et portent surtout sur les affaires de fraude fiscale en bande organisée et les escroqueries à la TVA.

Un protocole de coopération avec la Douane a été signé le 7 juin 2013, mais son application suscite des difficultés notamment en matière d'accès direct de TRACFIN aux bases douanières ; ce problème a été mis à l'ordre du jour de la réunion annuelle du 5 décembre 2014. Un officier de liaison de la Douane a été affecté auprès de TRACFIN en mai 2014 ce qui a permis de rendre les échanges plus fluides.

Parmi les informations financières recueillies par TRACFIN, peu sont susceptibles d'intéresser directement la Douane, du fait qu'elle exerce d'abord la police de la marchandise et dispose de son propre outil de renseignement. La présence de l'officier de liaison devrait permettre de mieux identifier les informations présentant un intérêt pour la Douane. Les enjeux financiers des affaires de contrefaçon détectées par TRACFIN sont le plus souvent limités car les signalements reçus portent en général sur des vendeurs particuliers sur internet. Les mouvements d'espèces transfrontaliers qui peuvent être appréhendés par la Douane à travers DKS et les MOD constituent un complément utile aux informations financières recueillies par TRACFIN¹³⁰. Les MOD pourraient être transmis à TRACFIN sous forme d'information au titre de l'article L561-27 du CMF.

¹²⁴ Peu de temps après sa création en 1990, y ont été versés les agents de la DNRED qui se consacraient au contrôle des changes, mis au chômage technique par la libéralisation de la circulation des capitaux au sein de la communauté européenne.

¹²⁵ 30 % venant de la DGFIP, le reste de divers ministères.

¹²⁶ À la suite du rapport de l'IGF en 2005, il été transformé en 2006 en SCN directement rattaché au Ministre.

¹²⁷ Dans son insertion au RPA 2012 sur TRACFIN et la lutte contre le blanchiment, la Cour avait souligné la nécessité d'une coordination de l'ensemble des acteurs, services de l'État et autorités de contrôle concernés sous l'égide du conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB) créé par décret du 18 janvier 2010

¹²⁸ TRACFIN se limite à analyser et transmettre le renseignement mais ne l'exploite pas lui-même ni ne réalise d'enquête de terrain

¹²⁹ TRACFIN n'a fait en 2013 que 17 transmissions à la DNRED, 9 au SNDJ et 34 aux autres services de la DGDDI (contre 237 à la DGFIP).

¹³⁰ Ces mouvements d'espèces peuvent être reliés à des faits de blanchiment, de corruption et de fraude fiscale (transfert de fonds provenant de comptes à l'étranger non déclarés).

C - La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : des chevauchements importants

La Douane et la DGCCRF ont l'une et l'autre des responsabilités de police de la marchandise. Les deux services se rapprochent pour accorder leurs interprétations des textes et se concertent en vue des négociations européennes. La mission de la DGCCRF est de veiller, notamment dans une optique de protection de l'utilisateur, au respect des règles de sécurité et des normes techniques. Elle se concentre donc davantage sur les produits ou secteurs, la Douane plutôt sur les opérateurs. Cependant la Douane a également un rôle à jouer en matière de sécurité des produits : il existe par exemple des procédures spécifiques de contrôles renforcés à l'importation, en amont du dédouanement, notamment sur les produits alimentaires à risques¹³¹.

Depuis 2007 la Douane et la DGCCRF disposent d'un service commun : le service commun des laboratoires (SCL), constitué d'un réseau de 11 laboratoires pilotés par une unité de direction basée à Paris. La Cour a analysé le fonctionnement du SCL dans un récent référentiel¹³².

Un protocole a été conclu le 28 janvier 2011 entre les deux directions et réactualisé ensuite pour faciliter l'adaptation des thèmes de contrôle. La contrefaçon est leur premier thème de coopération. C'est un domaine où elles sont les acteurs principaux¹³³ et où le pouvoir d'impulsion de la Douane est reconnu, notamment des milieux professionnels. La coopération est bonne entre les professionnels (et leurs organisations représentatives, notamment l'UNIFAB) et les services douaniers, avec des différences selon ces services (l'UNIFAB regrette de n'avoir pas davantage de contacts avec le SNDJ) et selon les lieux : elle est plus dense en région parisienne (avec la direction régionale de Roissy, le procureur de Bobigny chargé des dossiers de propriété intellectuelle) qu'à Marseille. Les entreprises adressent leurs demandes d'intervention plutôt à la Douane qu'à la DGCCRF. La DGDDI et la DGCCRF collaborent également en matière de conformité des produits alimentaires et industriels (jouets, produits électriques, etc.). Les échanges entre administrations centrales portent sur les analyses de flux et de risques et la coordination des plans de contrôle (notamment pour les produits industriels, afin de déterminer un cadre de répartition des contrôles).

Le nombre des fiches d'information échangées entre les services reste stable, près de 400 fiches par an mais leur qualité s'améliore et le nombre de fiches classées sans suite diminue¹³⁴. Les services des deux directions générales disposent depuis septembre 2014 d'un

¹³¹ Par exemple, plan de prévention contre l'aflatoxine (l'aflatoxine est une mycotoxine produite par plusieurs espèces de champignons du genre *aspergillus* ; le développement de l'aflatoxine se produit lors du stockage à des températures avoisinantes les 25°C-40°C, et menace donc les produits importés de régions tropicales et subtropicales), avec croisement du produit et de l'origine). Au niveau européen, le scandale de la viande de cheval a donné lieu à la création en juillet 2013 du réseau « contact fraude » (Réseau européen de lutte contre la fraude alimentaire (FFN) dont la DGCCRF est le point de contact français.

¹³² 16 avril 2014, référentiel publié sur le site de la Cour

¹³³ Le service dédié spécifiquement à la contrefaçon au sein de la Police judiciaire a été dissous il y a cinq ans.

¹³⁴ Récemment des fiches de liaison établies par la Douane à destination de la DGCCRF ont permis à celle-ci de diligenter des contrôles sur des trampolines miniatures vendus en grande distribution qui ne répondaient pas aux normes de sécurité exigées. Près de 2 000 saisies de ces matériels ont été réalisées.

accès direct aux bases de la direction partenaire (CANOPEE de la DGDDI et IRIS¹³⁵ de la DGCCRF).

S'agissant des contrôles, la DGCCRF sélectionne les siens à la fois sur une base documentaire (à partir des certificats de conformité) et à partir de l'examen des produits (marquage, le cas échéant analyse par le SCL). Elle ne dispose pas d'aviseurs mais peut exploiter les plaintes de consommateurs (ou de concurrents). Ses contrôles font l'objet d'une programmation a priori sous la forme d'une directive nationale d'orientation intitulée « programme national d'enquêtes » à partir de 2015, dont l'élaboration fait l'objet d'une concertation avec la DGDDI, qui comporte à la fois des enquêtes sectorielles¹³⁶ et par produit). La Douane effectue ses contrôles plutôt sur la base de la détection d'anomalies (à partir de l'analyse de déclarations informatisées). Les méthodes de contrôle sur place de la conformité des produits diffèrent peu entre la DGCCRF et la Douane. Les opérations de type « coup de poing » ne sont pas réalisables par la DGCCRF seule faute de moyens : elle apprécie de pouvoir en réaliser avec le concours de la Douane.

Les deux administrations ont élaboré conjointement un guide permanent des contrôles régulièrement mis à jour. Elles procèdent annuellement à une programmation commune des contrôles, principalement sur la sécurité des produits industriels et la lutte contre la contrefaçon.

Il existe également une coopération déconcentrée (pôles C des DIRRECTE et antennes régionales du SNE¹³⁷ côté DGCCRF, CROC douanières) fondée sur des protocoles régionaux, permettant une concertation sur la programmation, des actions coordonnées voire conjointes (sur la base d'une sélection multicritères intégrant les analyses de risques des deux directions). En 2013, il y a eu 9 363 contrôles coordonnés et 298 contrôles conjoints (surtout dans les entrepôts logistiques du nord de l'Île-de-France). Toute opération conjointe suppose des indices préalables qu'un opérateur peut faire l'objet de griefs de la part des deux directions.

Une nouvelle impulsion a été donnée en 2013 à la coopération entre les deux directions¹³⁸. Toutefois, en 2013, d'après le bilan synthétique établi par la DGCCRF, le nombre de contrôles conjoints entre les deux administrations a baissé (3 221 en 2013 contre 7 034 en 2012). Cette baisse s'explique notamment par une modification de la répartition de catégories des produits contrôlés au profit de la Douane.

¹³⁵ Traitement automatisé d'informations personnelles dénommé « IRIS » (Intégration et restitution des informations saisies) dont l'objet est de rassembler dans une seule base des informations en provenance d'autres bases de données métier, de les traiter et d'en assurer la présentation.

¹³⁶ Par exemple « plan jouets », contrôle du matériel électrique.

¹³⁷ Service National des Enquêtes (SNE), créé en 2009 et composé d'enquêteurs chargés des enquêtes d'importance nationale.

¹³⁸ Développement de l'accès réciproque à l'information (accès croisé de la DGCCRF à la base Canopée de la Douane et de la Douane à la base IRIS de la DGCCRF) et renforcement de la coopération à l'échelon régional notamment en matière d'analyse concertée des risques ; consigne au SCL de transmettre ses alertes auprès des deux directions, quelle que soit celle qui l'a saisi.

En matière de commerce électronique, malgré les différences d'approche, d'outils et de cibles, il existe des échanges entre le CSCE¹³⁹ de la DGCCRF et Cyberdouane, notamment sur les sites situés à l'étranger. Ces échanges d'informations, sous l'égide du comité de veille stratégique de Bercy, créé en 2012, permettent de lutter plus efficacement contre les escroqueries liées à la contrefaçon de marques, l'entrée sur le territoire français de produits achetés illégalement ou en dehors de l'Union européenne. Lors des deux dernières années, le CSCE a fait 143 signalements à Cyberdouane sans en recevoir de retour et n'a reçu que deux fiches de liaison de la DNRED, qui ont donné lieu à saisies et procédures. La possibilité de recourir aux « coups d'achats » a été étendue par la loi du 17 mars 2014 aux agents de la DGCCRF, mais seulement pour faire constater des infractions au droit de la consommation.

II - Les coopérations à renforcer avec les ministères techniques

La DGDDI est amenée à travailler avec des services à compétences sectorielles, en particulier dans le domaine de la santé : elle coopère avec le ministère de l'agriculture pour préserver la sécurité alimentaire et avec l'ANSM pour surveiller le secteur du médicament.

A - Le ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation

En matière de lutte contre la fraude alimentaire et de prévention des risques pour la santé publique, la Douane travaille avec la direction générale de l'alimentation (DGAL) au niveau central, avec la BNEVP (brigade nationale d'enquête phytosanitaire et vétérinaire) et le SIVEP (service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, SCN créé au 1er janvier 2010), comme au niveau déconcentré (DRAAF et SRAL – service régional de l'alimentation).

La Douane et la DGAL ont conclu en 2009 un accord de coopération, revu en 2011 ; cet accord doit être décliné au niveau local, mais ces protocoles locaux n'ont pas encore été signés partout¹⁴⁰. Un bilan commun de cette coopération est établi annuellement.

La nomenclature douanière, répondant prioritairement à des besoins fiscaux est peu adaptée aux besoins du contrôle phytosanitaire car elle se prête mal à un ciblage en fonction de critères propres à ce secteur. La coopération porte davantage sur le secteur vétérinaire¹⁴¹ que sur le secteur alimentaire. Les contrôles vétérinaires à la frontière sont délégués à la Douane mais celle-ci ne considère pas cette tâche comme prioritaire et rencontre en outre des problèmes matériels pour y procéder. Certaines opérations conjointes souhaitées par la DGAL¹⁴² ont un caractère exceptionnel et ne peuvent être fréquemment renouvelées. Une

¹³⁹ Le Centre de Surveillance du Commerce Electronique (CSCE), organe de la DGCCRF rattaché au SNE (cf. supra), implanté à Morlaix, a pour missions de faire respecter la réglementation liée au commerce électronique, comme la publicité mensongère, l'absence d'indication d'adresse géographique, ou le non-respect des périodes de soldes. Ce centre permet à la DGCCRF d'assurer un service de veille et de protection des consommateurs. Par ce biais la DGCCRF a deux missions essentielles : le contrôle des sites commerciaux et de leurs pratiques et assurer une veille sur Internet et sur l'ensemble des supports numérisés (télévision, réseaux informatiques etc.) et un suivi de la progression des nouveaux modes et formes de distribution. .

¹⁴⁰ Restent à signer les protocoles en Aquitaine et Franche-Comté, ce qui devrait être fait prochainement

¹⁴¹ Par exemple les interceptions d'animaux domestiques non conformes aux prescriptions sanitaires

¹⁴² Pour prévenir les risques d'importations illégales de produits animaux potentiellement contaminés : viande de brousse pouvant contenir le virus Ebola, charcuteries ou produits laitiers pouvant véhiculer peste porcine et fièvre aphteuse.

connexion a été établie entre DELTA et le système expert de contrôle des échanges TRACES (TRAde Control and Expert System), outil de gestion permettant le suivi dans une seule base de données centrale les mouvements d'animaux et de produits d'origine animale importés et échangés au sein de l'UE. La DGAL, qui ne dispose pas elle-même de service d'enquête judiciaire, fait état d'actions communes avec le SNDJ en matière vétérinaire et phytosanitaire. Ces actions sont beaucoup plus rares dans le domaine alimentaire ; la BNEVP a tendance à travailler plutôt avec l'OCLEASP ou la DGCCRF. Il arrive toutefois que la DNRED intervienne sur les produits alimentaires (produits d'origine chinoise dans des entrepôts de la région parisienne).

Un rapport d'inspections générales rendu en juillet 2014 a souligné la nécessité de renforcer la prévention des risques sanitaires à l'importation ; un plan d'action interministériel associant la DGDDI, la DGAL et le ministère des transports est en cours d'élaboration. Le CIMAP a également souligné la nécessité d'améliorer la coopération entre Douane, DGAL et DGCCRF en matière de contrôle alimentaire aux frontières.

B - L'ANSM (Agence nationale de la sécurité des médicaments et des produits de santé)

Le contexte français est de nature à justifier une coopération approfondie entre la Douane et l'ANSM : dans l'UE, 80 % des substances actives proviennent de pays tiers (surtout Inde et Chine) ; la France est une plate-forme de distribution des médicaments falsifiés et contrefaits, à partir de l'Asie notamment, en Europe et de réexpédition vers l'Afrique. Pourtant cette coopération reste peu intense. La Douane, qui réalise l'essentiel des saisies de médicaments frauduleux et contrefaits, le plus souvent vendus sur internet et acheminés par fret postal ou express, est consciente de ces enjeux. Elle a conclu des protocoles avec le LEEM (Les Entreprises du médicament, association qui regroupe les entreprises du secteur de l'industrie pharmaceutique en France) et la FEFIS (Fédération française des industries de santé). En revanche sa coopération avec l'ANSM est encore relativement peu développée.

En matière de médicaments¹⁴³, la préoccupation de l'ANSM est davantage la falsification (altération des propriétés du produit, dénaturation de l'information sur le produit) que la contrefaçon : une contrefaçon peut donner lieu à une imitation identique au produit contrefait ; pour autant elle ne saurait être conforme à la réglementation, ne serait-ce que parce qu'elle n'a pas été produite sur un site autorisé¹⁴⁴. Les falsifications comportent dans

¹⁴³ La définition communautaire du médicament repose sur deux critères : la fonction (inclusion d'une substance active sur le métabolisme) et la présentation (étiquetage, avec ou sans indication thérapeutique) : sans ces deux éléments, un produit ne saurait faire l'objet d'une autorisation d'entrée ni d'une AMM. Un produit distribué avec une indication thérapeutique alléguée mais sans réalité est soumis aux règles qui régissent les médicaments.

¹⁴⁴ La directive 2011/62/UE du 8 juin 2011 modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés apporte une première définition du médicament falsifié et le distingue clairement :

- du médicament dit « contrefait » qui désigne un médicament non conforme à la législation de l'Union européenne en matière de droits de propriété intellectuelle et industrielle, notamment les marques déposées et les brevets. La notion de médicament falsifié s'affranchit alors de la propriété intellectuelle afin de focaliser sur le faux médicament et ses dangers relatifs à la santé publique.

- du médicament licite présentant des défauts de qualité non intentionnels imputables à des erreurs de fabrication ou de distribution.

60 % des cas un déficit de substance active (sous-dosage) ; les autres cas sont divers (emballage ou présentation non conforme, absence de notice en français, etc.)

L'ANSM conduit des opérations de contrôle de l'application des exigences réglementaires ; elle ne recherche pas a priori les contrefaçons et falsifications mais peut en découvrir de manière incidente. Ses inspecteurs peuvent prendre des mesures administratives, de police sanitaire ou déclencher l'action pénale en saisissant le procureur. Les décisions de police sanitaire (pouvant comporter une interdiction d'importation et d'exportation) sont communiquées à la Douane et à la DGCCRF. La Douane fait systématiquement des contrôles à partir de ces décisions.

Des échanges d'informations ont lieu entre l'ANSM et la Douane en matière d'autorisations d'importation ou d'exportation de substances ou préparations classées comme psychotropes ou stupéfiants et de contrôles des précurseurs chimiques de stupéfiants.

L'ANSM procède à des qualifications de produits de santé (qualification déterminant leur régime juridique) à la demande de la Douane (comme de la DGCCRF ou de la Justice) : elle effectue environ 300 qualifications par an. Une réunion entre ANSM, Douane, police et gendarmerie a été organisée en septembre 2013 sur ce thème. Les services répressifs peuvent procéder eux-mêmes à la qualification sur les cas les plus simples mais les saisies portent souvent sur des produits complexes. Il existe un Médiguide à l'intention des parquets, également mis à disposition de ces services, en cours de mise à jour.

Un protocole a été signé en juillet 2013 entre la Douane et l'ANSM, à l'occasion de la réunion du CSIS (conseil stratégique des industries de santé). Cependant, l'ANSM reçoit très peu de signalements de la Douane, des considérations juridiques pouvant faire obstacle aux échanges (sur des affaires déjà au stade judiciaire). La Douane saisit surtout des médicaments ou pseudo-médicaments commandés par des particuliers, sans autorisation d'importation, sur internet et acheminés par voie postale. L'ANSM ne reçoit aucun bilan périodique des saisies réalisées par la Douane. De son côté, l'ANSM n'a pas d'outil de « screening » et il n'existe pas de mécanisme lui permettant de suggérer des pistes de recherche à la Douane. L'ANSM relève aussi le problème de la nomenclature douanière, de nature tarifaire, qui n'est pas en phase avec les catégories sanitaires.

Les enjeux du secteur du médicament, au regard de la santé publique comme en termes économiques, sont importants et en évolution rapide. La coopération entre la Douane et l'ANSM est encore insuffisante pour y faire face.

III - La Douane et l'autorité judiciaire : des méthodes à ajuster

Les débats entre la Douane et l'autorité judiciaire portent sur les modalités d'action de la Douane. Celle-ci peut agir de sa propre initiative par la voie administrative, en s'appuyant sur le seul code des douanes, jusqu'au règlement du dossier éventuellement (par transaction), sous réserve du contrôle exercé par l'autorité judiciaire sur l'exercice de certains des pouvoirs douaniers (cf. partie I). Le traitement des affaires douanières peut aussi être placé sous la direction de l'autorité judiciaire, d'office dans le cas du SNDJ, dans les autres cas si la Douane décide de passer par la voie judiciaire. La question est alors de savoir à quel stade intervient cette judiciarisation. L'autorité judiciaire, tout en étant consciente que les parquets n'ont pas les moyens de suivre tous les contentieux douaniers, tend à estimer préférable,

quand cela est justifié, qu'elle soit saisie le plus en amont possible, y compris pour décider du service auquel elle confie l'affaire. La Douane peut être réticente à emprunter cette voie, par souci de préserver sa liberté d'action, par crainte de voir l'autorité judiciaire confier un dossier qui l'intéresse à un service de police ou de gendarmerie.

A - L'arbitrage entre action administrative douanière et procédure judiciaire

La Douane a la possibilité, en application de l'article 350 du code des douanes, de transiger avec l'infacteur. La transaction douanière a pour effet d'éteindre l'action pour l'application des sanctions fiscales douanières, ainsi que l'action pour l'application des peines d'emprisonnement prévues par le code des douanes.

La Douane peut également exercer des poursuites par la voie judiciaire. La mise en œuvre de l'action pour l'application des sanctions douanières, dite « action fiscale », appartient à l'administration des douanes, qui apprécie l'opportunité des poursuites. Le ministère public peut cependant exercer l'action fiscale, accessoirement à l'action publique. Le tribunal compétent est le tribunal correctionnel, et ce sont les règles de droit commun qui s'appliquent pour les citations, les jugements et les voies de recours.

Trois modalités de poursuite judiciaire sont possibles en cas d'infractions douanières :

- la remise à parquet : en cas de flagrant délit, les agents des Douanes peuvent procéder à l'interpellation des contrevenants et les remettre au parquet pour qu'ils soient jugés selon la procédure de la comparution immédiate ;

- la citation directe par laquelle un prévenu est invité par l'administration à se présenter directement (c'est-à-dire sans instruction judiciaire préalable) devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police pour répondre d'un délit douanier ou d'une contravention douanière ;

- l'acte introductif d'instance fiscale : lorsque la preuve de l'infraction n'est pas suffisamment établie par le procès-verbal ou qu'il convient de mener des investigations plus approfondies, notamment dans d'autres États, la Douane peut, en saisissant le parquet par un acte introductif d'instance fiscale, solliciter l'ouverture d'une information judiciaire. Si l'information judiciaire ouverte à la demande du parquet aboutit au terme de l'instruction, le magistrat instructeur délivre une ordonnance de renvoi par laquelle est saisie la juridiction de jugement des infractions douanières.

Dans les procédures dont les agents de la Douane ont été saisis en application des I et II de l'article 28-1 du code de procédure pénale (procédures confiées au SNDJ), c'est le ministère public qui exerce l'action pour l'application des sanctions fiscales ; toutefois, sur autorisation du ministère public, cette action peut être exercée par la Douane. Enfin, lorsqu'une action judiciaire est engagée, la Douane ne peut transiger qu'avec l'accord de l'autorité judiciaire.

Une circulaire commune précisant les relations entre la Douane et l'autorité judiciaire a été signée le 6 mai 2009 par le directeur des affaires criminelles et des grâces et le directeur général des douanes et des droits indirects. Au niveau local, la Douane a souscrit des protocoles sur les modalités de poursuite avec les parquets. Ces protocoles définissent notamment les seuils en deçà desquels la Douane peut procéder à des transactions, au-delà desquels elle doit transmettre la procédure à l'autorité judiciaire. Cependant les conceptions de

la mise en œuvre de la politique pénale peuvent varier d'un parquet à l'autre et la Douane souhaiterait une harmonisation.

B - Les risques liés à une insuffisante coopération avec l'autorité judiciaire

La Douane préfère souvent conduire jusqu'à son terme une affaire dont elle a pris l'initiative, en demeurant de bout en bout dans son propre cadre juridique (action administrative fondée sur le code des douanes) ; corrélativement, elle tend à privilégier les modes de résolution qui rentrent dans ce cadre (flagrance, saisie, transaction). Cette position n'est cependant pas sans risques.

1 - Les inconvénients du défaut de concertation préalable avec l'autorité judiciaire

La Douane agissant de son propre chef en matière administrative n'a ni besoin ni obligation juridique d'informer préalablement ou concomitamment l'autorité judiciaire. Le défaut d'information peut susciter des problèmes car la Douane peut, sans le savoir, interférer avec des procédures judiciaires déjà en cours. Faute de concertation en amont, l'autorité judiciaire peut se trouver placée devant le fait accompli. Il peut en résulter de sérieux inconvénients si une intervention dont la Douane a pris seule l'initiative vise des personnes présentant des risques pour l'ordre public. Il peut alors arriver qu'une procédure judiciaire doive être ouverte : tel a été le cas récemment lors des événements du 27 avril 2014, où un malfaiteur a été tué par un douanier lors de l'interception d'un « go fast ».

Les affaires importantes (stupéfiants, contrefaçons) ont vocation à se dérouler devant le juge judiciaire. À cette fin, huit juridictions interrégionales spécialisées sont compétentes pour les affaires de grande criminalité organisée (stupéfiants en particulier). Cette décentralisation¹⁴⁵ ne peut que faciliter le dialogue avec les services territoriaux de la Douane. Une meilleure coordination en amont est nécessaire. Elle peut se faire à droit constant ; ce n'est pas un problème de cadre juridique mais de méthode et de réflexe.

2 - Les inconvénients pouvant résulter d'une transmission tardive des procédures douanières à l'autorité judiciaire

La Douane disposant d'importants pouvoirs administratifs propres n'est pas dans l'obligation, à la différence des services de police et de gendarmerie, de transmettre ses dossiers à un stade précoce à l'autorité judiciaire. Elle peut conduire des investigations prolongées incluant le cas échéant des mesures pouvant porter atteinte aux libertés individuelles (toutes formes de surveillance) en restant dans le cadre administratif, jusqu'à l'interpellation d'un suspect. Pour justifier cette attitude, elle fait valoir que la judiciarisation empêche de mettre en œuvre des voies ouvertes par le seul code des douanes.

Elle invoque aussi l'argument selon lequel la judiciarisation, par ses exigences procédurales d'identification des parties et des circonstances d'espèce, pourrait, dans certains cas, nuire à la nécessaire anonymisation et discrétion de ses sources humaines. La

¹⁴⁵ Les seuls contentieux centralisés sont ceux touchant le terrorisme, les crimes contre l'humanité, certains dossiers économiques et financiers (en matière boursière notamment) et la santé publique (deux juridictions spécialisées à Paris et Marseille).

Chancellerie, tout en admettant que ce point ne peut pas être complètement mis de côté, note toutefois que les services de police concilient de manière équilibrée cet impératif avec l'exercice d'un cadre judiciaire.

La Douane peut cependant devoir saisir l'autorité judiciaire du fait de la nature des infractions constatées. La saisine de l'autorité judiciaire postérieurement à une action administrative peut créer des problèmes de procédure au cours de l'instruction judiciaire, si la procédure suivie pendant la phase administrative présente des faiblesses qui empêchent d'en reprendre tous les éléments au stade judiciaire.

C - Le souhait de la Chancellerie d'un renforcement de la judiciarisation des affaires douanières

La concurrence de ces deux voies est rendue plus problématique en l'absence de stratégie et d'objectifs communs entre d'un côté la Douane, de l'autre l'autorité judiciaire et les services de police judiciaire.

La Chancellerie estime qu'un renforcement du traitement judiciaire des affaires douanières permettrait de les aborder davantage en profondeur car l'autorité judiciaire a plus de recul que le service traitant pour arrêter une stratégie d'enquête. La DGDDI, soutenue en cela par la DGFIP fait valoir que lorsque l'autorité judiciaire lui demande de ne pas intervenir pour ne pas alerter un réseau, et permettre le déroulement de l'enquête judiciaire, avec ses délais, la fraude se poursuit, alors qu'il peut être impératif d'y mettre fin en raison des enjeux ; de plus, une sanction ou transaction douanière représente une recette budgétaire immédiate, avec un moindre aléa qu'une éventuelle procédure.

La Douane redoute que si la saisine de l'autorité judiciaire aboutit à lui transférer une affaire dont elle est à l'origine, ses propres résultats ne s'en trouvent affectés. La rivalité entre la Douane et l'Intérieur n'est pas absente de ce débat sur le degré de judiciarisation des affaires douanières.

Pour autant, les procureurs ou juges d'instruction peuvent saisir le SNDJ (notamment en matière d'escroquerie à la TVA et de contrefaçons). Ils le font de plus en plus en raison, à la fois, du manque d'effectifs des services spécialisés de la police et de la gendarmerie et de la qualification des agents du SNDJ. Cependant, lorsque le SNDJ souhaite obtenir des informations administratives (y compris auprès d'autres services de la Douane), il doit procéder non pas par échange ou consultation, mais par réquisition, en vertu de son statut judiciaire.

Une meilleure coordination entre procédure douanière et procédure judiciaire serait en phase avec les évolutions jurisprudentielles et réglementaires au niveau européen¹⁴⁶.

¹⁴⁶ - Dans un arrêt du 4 mars 2014 devenu définitif le 8 juillet, la Cour européenne des droits de l'homme a réitéré sa prise de position contre le cumul des sanctions administratives et pénales. Elle a confirmé la pleine portée de l'article 4 du protocole n° 7 qui garantit le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois. Or, jusqu'à présent, le système français de la double peine permet aux mêmes faits de constituer une infraction pénale et d'appeler une sanction administrative entraînant par conséquent une double condamnation - pénale et administrative - tant que le cumul des peines prononcées n'excède pas le montant maximal d'une des deux sanctions applicables.

- La proposition de règlement sur le parquet européen (toujours en discussion) prévoit une pénalisation et une saisine de ce parquet dans des cas où les intérêts financiers de l'Union sont en jeu.

Le renforcement du traitement judiciaire des affaires douanières modifie les méthodes de travail de la Douane et favorise le passage d'une culture du flagrant délit à une culture de l'enquête en amont. Ainsi, en ce qui concerne les mouvements d'espèces et valeurs, elle devrait non pas se focaliser sur le MOD mais enquêter (ou contribuer à l'enquête) sur les infractions sous-jacentes : les MOD constituent un délit qui n'est pas sanctionné par une peine de prison ; ils ne peuvent donc pas donner lieu à retenue douanière ni a fortiori à garde à vue. En revanche, si cette constatation se combine avec une suspicion du délit de blanchiment douanier, la retenue douanière ou la garde à vue devient possible. Si cette constatation se combine avec une suspicion de blanchiment au titre de l'article 324-1 du code pénal, il appartient à l'administration des douanes de saisir l'autorité judiciaire sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale (blanchiment de droit commun), la garde à vue étant également possible dans ce cadre. La Cour de cassation, depuis 2008, a admis que le délit de blanchiment pouvait être poursuivi selon les modalités de la flagrance.

Même si les investigations de la Cour ont montré que la coopération entre la Douane et les autorités judiciaires semble effective sur le terrain, la définition d'objectifs communs et de méthodes partagées au niveau central apparaît nécessaire.

IV - La Douane et les services du ministère de l'Intérieur : une répartition des compétences à préciser

La plupart des fraudes et trafics constituent aussi bien des délits de droit commun relevant du code pénal que des délits douaniers. La Douane et les services de police et de gendarmerie partagent des objectifs communs. Cependant, ils disposent de compétences et de structures parallèles, voire concurrentes, ce qui peut nuire à l'efficacité des actions menées. La répartition des tâches entre eux appelle de nombreuses clarifications.

A - Une coopération difficile à organiser

1 - Des structures hétérogènes

Les services du ministère de l'Intérieur travaillent sur des sujets qui recoupent très largement les domaines de compétence des Douanes. Ce constat vaut davantage encore pour les services de police que pour ceux de gendarmerie, et au premier chef pour la direction centrale de la police judiciaire¹⁴⁷.

Mais l'organisation et les méthodes de travail présentent de nombreuses différences. Ainsi :

- Les policiers et gendarmes travaillent sur la base du code de procédure pénale, auquel, au sein de la Douane, seuls les agents du SNDJ peuvent recourir. Les OPJ ne peuvent pas recourir au code des douanes.

¹⁴⁷ Services centraux situés au ministère de l'intérieur et 12 services territoriaux (9 directions interrégionales de la police judiciaire et 3 directions régionales de la police judiciaire), soit au total 5 200 fonctionnaires.

- Ils se concentrent sur les crimes et délits pénalement répréhensibles, davantage que sur les infractions non pénales, alors que la Douane combat et sanctionne aussi cette autre catégorie d'infractions.

- Ils travaillent principalement sur les réseaux et les structures de la criminalité, donc sur les personnes et leurs relations, tandis que la Douane travaille sur la marchandise.

- Alors que les services de la Douane ont une vocation généraliste, le ministère de l'Intérieur dispose de services étoffés, spécialisés par type de criminalité, notamment à travers les offices pilotés par la police et la gendarmerie.

Au sein du ministère de l'Intérieur, la lutte contre la criminalité relève à titre principal de la DCPJ et au premier chef de sa sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF) mais aussi de plusieurs autres services. Son dispositif comporte de nombreux offices spécialisés par matière.

Les services spécialisés du ministère de l'Intérieur

1) Les offices rattachés à la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF) de la DCPJ

* Certains des offices ont une vocation générale, notamment l'OCLCO (Office central de lutte contre le crime organisé), trois ont un objet spécifique :

- l'OCRTIS (Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants) ;
- l'OCBC (Office central de lutte contre le trafic des biens culturels) ;
- l'OCRFM (Office central pour la répression du faux monnayage) au sein duquel est placée la brigade centrale pour la répression des contrefaçons industrielles et artistiques (BCRCIA).

* Deux offices et une autre subdivision sont compétents en matière financière

- l'OCRGDF (Office central pour la répression de la grande délinquance financière), créé en 1990 ;
- l'OCLCIFI (Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales)¹⁴⁸, créé en octobre 2013 en regroupant sous son égide la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF).

- la brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) regroupant des fonctionnaires de la DGFIP chargés d'assister les enquêteurs dans la répression des infractions économiques et fiscales. Les domaines d'intervention de la BNEE peuvent recouper ceux de la Douane.

2) La sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité, récemment créée¹⁴⁹ coiffe l'OCLCTIC (Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication).

3) L'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers relève de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

4) Trois offices sont rattachés à la gendarmerie nationale :

- l'office central de lutte contre la délinquance itinérante,
- l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)
- l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI).

¹⁴⁸ Issu de l'ancienne DNIFF (division nationale d'investigations financières et fiscales), il comporte outre ces deux brigades une unité d'appui stratégique (UAS). La compétence de ce nouvel office ne dépend pas de la qualité des mis en cause mais du degré de complexité des affaires (abus de biens sociaux, octroi d'avantages injustifiés, détournements de fonds publics, faits de corruption, fraude fiscale complexe). L'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) reste compétent pour les réseaux criminels.

¹⁴⁹ Arrêté du 29 avril 2014.

Les services de l'Intérieur sont insérés dans de nombreux canaux de partenariat et de coopération internationale, avec une envergure plus grande que la Douane.

La division des relations internationales de la DCPJ assure la gestion et le suivi des trois canaux de coopération opérationnelle : Interpol, Schengen et Europol. Ces missions lui sont confiées par plusieurs textes, dont l'article D 8-2 du code de procédure pénale : la DCPJ est seule compétente pour assurer la centralisation nationale de la coopération policière internationale par ces canaux multilatéraux. Elle suit les procédures de coopération opérationnelle et technique dans les relations bilatérales et multilatérales. Elle comprend : une section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPol) qui constitue le point de contact unique entre les services répressifs français et leurs partenaires étrangers et un service des actions de coopération européennes et internationales. La Douane participe à SCCOPol, où sont placés quelques douaniers, à l'instar de la Chancellerie qui détache magistrats et greffiers au sein de la « mission Justice ».

En matière de lutte contre la cybercriminalité, l'OCLCTIC exerce une mission de coordination et d'animation qui l'amène à nouer de nombreux partenariats avec des acteurs institutionnels, publics ou privés et est l'acteur central dans les échanges internationaux. Il centralise l'ensemble des demandes de renseignement d'enquêtes internationales en matière de nouvelles technologies, qu'elles émanent de services français ou proviennent de l'étranger et constitue le point de contact national pour le réseau H24 du G8, Europol et Interpol. Il représente la France dans diverses enceintes internationales spécialisées (groupes de travail thématiques d'Europol et Interpol, ETSI¹⁵⁰) et peut prendre part aux négociations de textes européens quand ils ont trait aux nouvelles technologies.

Le poids du ministère de l'Intérieur rend dès lors particulièrement nécessaire une coopération efficace et confiante entre la Douane et ses services.

2 - Les modalités de coopération

a) Le cadre général

Les ministres de l'Intérieur et du Budget ont signé le 20 juillet 2010 un protocole d'accord visant à formaliser la coopération instituée entre la Douane et les services de gendarmerie et de police tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Cette coopération s'étend principalement aux échanges d'informations, à la coopération judiciaire, au soutien opérationnel, à la coopération en matière d'équipements et de moyens matériels, à la coopération scientifique, à la formation et aux échanges de bonnes pratiques.

La signature de ce protocole a induit une relance des contacts. Les trois directeurs généraux des douanes, de la police et de la gendarmerie, qui ne s'étaient plus réunis depuis 2008, se sont réunis à nouveau, à l'initiative du directeur général des douanes, le 24 mai 2011. Ces réunions sont censées être désormais régulières (au rythme d'une tous les deux ans¹⁵¹) et être précédées et suivies de deux réunions techniques entre les responsables opérationnels, la première préparatoire à la réunion des trois DG et la seconde de mise en œuvre des décisions

¹⁵⁰ European Telecommunications Standards Institute, Institut européen des normes de télécommunications, organisme de normalisation européen du domaine des télécommunications.

¹⁵¹ Cependant la suivante a eu lieu seulement en décembre 2014, sans la participation du DGPN.

prises. Une concertation a été lancée en vue d'améliorer la connaissance mutuelle des procédés d'intervention respectifs, notamment en matière de préservation des preuves¹⁵².

Un officier de liaison de la Douane a été affecté auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale (sous-direction de la police judiciaire) en novembre 2012, et sert de point de contact, y compris avec les offices relevant de la gendarmerie. Le service central de renseignement criminel de la gendarmerie et la direction du renseignement douanier échangent des informations. Une convention relative à la mise en place d'un partenariat en matière d'équipements et de logistique est en cours de discussion, de même qu'un protocole entre la Douane et la gendarmerie maritime¹⁵³. Les relations sont plus difficiles entre la Douane et la GTA (gendarmerie du transport aérien)¹⁵⁴ notamment à Roissy. Les équipes cynophiles de la GTA spécialisées en détection de stupéfiants n'y interviennent plus actuellement en zone douane dans l'attente de la définition d'un *modus vivendi*.

Au plan central, les trois partenaires s'engagent à se tenir informés des phénomènes détectés et des modes opératoires employés par les malfaiteurs. Ainsi, dans la lutte contre les réseaux criminels organisés, les responsables des échelons de la DOD de la DNRED, les chefs des services territoriaux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et les commandants des sections de recherche sont tenus de s'informer mutuellement des enquêtes qu'ils conduisent.

b) Les coopérations spécialisées

La Douane participe au programme interministériel LAPI (lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation), en collaboration avec la police et la gendarmerie.

Dans le secteur des produits de santé, l'OCLAESP et la DNRED (qui s'est dotée d'un observatoire du médicament au sein de la DRD) coopèrent. Il y a nombre de co-saisines de l'OCLAESP et du SNDJ. La Douane recherche les produits contrefaits tandis que les gendarmes s'attachent au démantèlement des réseaux. Ce type de coopération suppose une bonne entente sur la fixation des objectifs et la répartition des rôles.

c) La coopération de terrain

Au plan opérationnel, les responsables interrégionaux des douanes, les commandants de région de la gendarmerie et les directeurs départementaux de la sécurité publique définissent localement les conditions de la coopération. Cette collaboration se traduit par un soutien opérationnel qui peut être apporté par les forces de police ou de gendarmerie aux douaniers, lorsque les opérations concernent l'interpellation d'individus manifestement dangereux dans le cadre de « go fast » par exemple. Par ailleurs, lorsque des interventions conjointes sont envisagées, notamment en zone frontalière, des moyens spécifiques peuvent être mis à disposition des douaniers et réciproquement. L'accès à bord des aéronefs de la gendarmerie est ainsi autorisé aux agents des douanes selon la mission envisagée.

¹⁵² La préservation des preuves par le premier intervenant est en effet cruciale, en particulier dans les affaires de stupéfiants. La Douane a communiqué une fiche sur la préservation des preuves lors des contrôles douaniers aux services de police et gendarmerie, en vue notamment de faciliter les remises douanières auprès d'eux. Cette problématique a été incluse dans les cursus de formation.

¹⁵³ Présente dans les ports les plus importants ; dans les ports secondaires, les missions sont exercées par la gendarmerie départementale ou la sécurité publique.

¹⁵⁴ La GTA, placée pour emploi auprès de la DGAC, est chargée de la sûreté des personnes et des aéronefs ainsi que des installations aéroportuaires dans la zone réservée.

Une déclinaison du protocole de 2010 est prévue au niveau territorial avec la conclusion de protocoles régionaux prévoyant notamment une amélioration de la répartition des moyens engagés dans les contrôles effectués sur les axes afin de favoriser les opérations de contrôles routiers coordonnées entre les trois administrations.

Plusieurs protocoles ont ainsi été signés depuis 2011 à Poitiers, Orléans, Nantes, Nice, Bordeaux, en Corse, à Toulouse, Marseille, le Havre, mais souvent tardivement (Bordeaux : 2 juillet 2013, Le Havre, 5 juin 2014). L'objectif est que des protocoles aient été signés dans toutes les régions à la fin de l'été 2014. Des réunions annuelles et ponctuelles sont également prévues.

Par ailleurs, la Douane est présente dans la quasi-totalité des unités d'organisation et de commandement (UOC) des 36 groupes d'intervention régionaux (GIR)¹⁵⁵.

La Douane coopère avec la DCPAF au sein des dix centres de coopération policière et douanière (CCPD) avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse. Le point le plus sensible est le contrôle des PPF.

B - La lutte contre le trafic de stupéfiants : des chevauchements et des rivalités

En matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, la Douane (la DNRED principalement) dispose d'une panoplie complète de moyens, du renseignement à la surveillance et à l'intervention. Pour autant, la lutte contre les trafics de drogue relève également du ministère de l'Intérieur, au premier chef de l'OCRTIS : cet office à compétence nationale, créé en 1953, a non seulement une fonction de synthèse des connaissances et d'élaboration des stratégies mais aussi un rôle opérationnel. Il a vocation à conduire des enquêtes visant à l'identification et au démantèlement des filières de trafic de stupéfiants et en particulier à coordonner sur le territoire national les enquêtes importantes, notamment les livraisons surveillées ; il est chargé de coordonner avec les partenaires institutionnels (ministère des affaires étrangères, ministère de la défense, Douane) les interceptions de navires suspectés de se livrer au trafic illicite de produits stupéfiants par voie maritime (y compris les opérations NARCOPS de la Marine nationale).

Les doublons, voire les interférences entre les deux filières, douanière et policière, sont multiples. Outre le problème de la mesure des résultats, déjà évoqués, les principales difficultés concernent :

- le renseignement : chaque filière possède ses moyens et réseaux, et n'incline pas spontanément à partager les données qu'elle acquiert. La Douane dispose de la direction du renseignement douanier de la DNRED, la DCPJ du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) créé en septembre 2009 à partir de l'ex-unité de coordination et de recherches anti-mafia (UCRAM), chargé du suivi stratégique des grands groupes criminels transnationaux, la DGGN du service central de renseignement criminel (SRC), au sein de son pôle judiciaire. Il n'est pas a priori infondé que ces organismes coexistent, à condition d'assurer les échanges d'information nécessaires et

¹⁵⁵ L'organisation et les missions des GIR ont été définies par les circulaires interministérielles du 22 mai 2002 et du 2 mars 2010. Ils sont destinés à combattre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent. Un de leurs principaux objectifs, avec l'interpellation des individus et la saisie de produits ou marchandises illicites, priorité des services d'enquête, est l'identification et la saisie du patrimoine acquis grâce aux trafics. L'intervention d'un GIR est décidée conjointement par le préfet et le procureur de la République.

d'éviter des redondances, ce qui ne peut se faire en l'occurrence que de manière bilatérale puisqu'à la différence de la DNRED, la DCPJ et la DGGN ne sont pas membres du conseil national du renseignement. En septembre 2010, une nouvelle structure intégrée et interministérielle a été créée au sein de l'OCRTIS, la Division du renseignement et de la stratégie (DRS), chargée d'améliorer la coordination de la lutte contre les trafics transnationaux de stupéfiants et de renforcer les capacités d'analyse et de traitement des menaces liées à ces trafics. Dans la mesure où la Douane ne reconnaît pas en pratique la légitimité interministérielle de l'OCRTIS, il n'est pas acquis que cette initiative soit couronnée de succès. Cette « émulation » conduit à des doubles emplois regrettables : ainsi, il existe de longue date en Martinique une antenne de l'OCRTIS en principe chargée centraliser le renseignement, où la Douane est représentée, mais la DNRED a entrepris de créer son propre centre d'analyse du renseignement maritime aux Antilles (CAR-MA: recueil d'information Caraïbes).

- la représentation à l'étranger : la Douane a son réseau d'attachés douaniers ; l'OCRTIS bénéficie du concours des officiers de liaison – criminalité organisée/stupéfiants – de la Direction de la coopération internationale de la DCPJ implantés dans des zones stratégiques : pays de production (Maroc, Colombie, Pays-Bas...) ou pays de transit (Venezuela, Brésil, Espagne, etc.). Ces officiers de liaison assurent un relais opérationnel avec les autorités répressives locales et régionales. Les diligences de la Cour montrent que la coopération entre attachés douaniers et officiers de liaison est tenue.

- les échanges internationaux : l'OCRTIS a non seulement pour vocation de représenter la police judiciaire française aux réunions des divers organismes nationaux et internationaux, mais aussi de coordonner les relations de l'ensemble des administrations françaises avec les organismes européens et internationaux, notamment en sa qualité de correspondant français d'Europol et d'Interpol ; il assure le traitement des transmissions et demandes d'information ; il exécute les délégations judiciaires et commissions rogatoires adressées à un juge français par des autorités étrangères. Il participe aux structures internationales destinées à renforcer le contrôle opérationnel des vecteurs maritimes et aériens du transport de la drogue à grande échelle : MAOC-N (Maritime Analysis and Operation Center-Narcotic) créé en 2007 et implanté à Lisbonne, dont l'action vise à prolonger sur la façade atlantique la lutte contre le trafic de stupéfiants engagée dans les Caraïbes, CeCLAD-Med (Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée) créé en décembre 2008¹⁵⁶, dédié à la lutte anti-drogue en Méditerranée, deux plates-formes régionales d'échanges de renseignements, respectivement installées à Dakar et à Accra ;

Pour autant, la Douane (notamment la DNRED) a développé ses propres réseaux de contacts à l'étranger, non seulement au sein de l'Organisation mondiale des douanes et avec les services douaniers des autres pays, mais également avec d'autres services (avec la DEA américaine par exemple). Cette attitude n'est pas l'apanage de la Douane : la gendarmerie entretient des liens avec ses homologues (Guardia civile espagnole par exemple) sans passer forcément par la coopération internationale du Ministère de l'Intérieur ; la Marine nationale a aussi ses contacts.

- l'action opérationnelle : en vertu de l'arrêté ministériel du 15 avril 2013, l'OCRTIS dispose d'antennes territoriales placées pour emploi auprès du directeur inter-régional de la police judiciaire (DIPJ) compétent au lieu de leur implantation. : une antenne antillaise à Fort-

¹⁵⁶ Initialement implanté à Toulon, il l'est désormais au siège de l'OCRTIS à Nanterre

de-France avec deux détachements territoriaux à Pointe-à-Pitre et à Saint-Martin, trois antennes métropolitaines, à Lille, Marseille et Bordeaux (cette dernière avec un détachement implanté à Bayonne). L'OCRTIS dispose d'un détachement sur le site de la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle, spécialisé en matière de trafic illicite international de stupéfiants par voie aérienne. Ces antennes sont placées sur les voies d'importation de stupéfiants en principe contrôlées par la Douane.

- les échanges d'information : par arrêté du 11 juillet 2012, le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale et le directeur général des douanes et des droits indirects ont été autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel répertoriant les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une procédure en matière de trafic de stupéfiants dénommé « Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants » (FNOS) ayant pour finalité de permettre le partage d'informations, de coordonner l'action des services, de manière à éviter des enquêtes parallèles ou redondantes. Or il a été constaté à plusieurs reprises et en plusieurs endroits (Lyon, Marseille...) que, dès que les affaires de stupéfiants atteignent une certaine ampleur, il n'y avait plus d'échanges d'information. La DGPN reproche à la Douane de ne pas alimenter le FNOS et attribue cette attitude à la volonté de celle-ci de contourner les risques que l'autorité judiciaire attribue les enquêtes à d'autres services que ceux de la Douane.

- les relations avec la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) : la MILDECA a un rôle de coordination interministérielle, sans dimension opérationnelle. Elle dispose de relais départementaux placés auprès des préfets et s'appuie sur deux opérateurs qu'elle finance, sous le statut de groupements d'intérêt public. Ses crédits budgétaires sont identifiés dans le programme « Coordination du travail gouvernemental ». Elle intervient surtout à travers la gestion du fonds de concours alimenté par le produit des avoirs criminels confisqués dans les affaires de stupéfiants, au moyen duquel elle finance à la fois les services qui luttent contre le trafic et des actions de prévention. Le fonds de concours géré par la MILDECA¹⁵⁷ est principalement alimenté par le produit des cessions, réalisées par l'AGRASC, des saisies effectuées par les services de police et de gendarmerie à l'occasion d'infractions liées au trafic de stupéfiants, une fois ces infractions définitivement jugées. La Douane est faiblement contributrice car elle ne participe à l'alimentation de ce fonds qu'à partir des fonds saisis à l'occasion des MOD, qui sont versés à l'AGRASC¹⁵⁸. Elle fait néanmoins partie des administrations bénéficiaires. La répartition est opérée par les services du Premier ministre selon la clé suivante : 35 % pour la police, 25 % pour la gendarmerie, 20 % pour le ministère de la Justice, 10 % pour le ministère de la Santé et 10 % pour la Douane. La MILDECA a ainsi participé au financement de divers matériels de la Douane¹⁵⁹, y compris des équipements navals.

La dualité de compétences, la redondance, voire la rivalité, entre les services de l'Intérieur et la Douane sont les plus affirmées dans le domaine de la lutte contre les trafics de

¹⁵⁷ Le produit du fonds de concours a été multiplié par dix-sept entre 2007 et 2011, passant de 1,3 à 22,76 M€. Il a toutefois connu une baisse spectaculaire de 57,3 % entre 2011 et 2012.

¹⁵⁸ Dans les autres cas, les dispositions spéciales qui régissent la confiscation des biens saisis dans le cadre de la répression d'une infraction douanière empêchent que le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre d'une infraction douanière liée au trafic de stupéfiants ne soit affecté au fonds de concours.

¹⁵⁹ Elle a par exemple doté le SCL d'un chromatographe très performant inauguré le 24 juin 2014 permettant l'analyse des substances qui détecte, identifie plus précisément et permet de déterminer dans des délais plus courts, la composition des molécules contenues dans les nouveaux produits de synthèse (NPS)

stupéfiants. Cette concurrence induit des pertes d'énergie, de temps et d'argent, voire peut affaiblir l'efficacité de l'action.

C - La tenue de points de passage des frontières (PPF) : des désaccords sur la répartition

82 PPF (portuaires et aéroportuaires)¹⁶⁰ sur 130 sont confiés à la Douane, la DCPAF tenant les plus importants. À ce titre, la Douane est considérée comme un service garde-frontières au sens des accords de Schengen.

Elle doit systématiquement y exercer le contrôle des passagers. Or la plupart des PPF tenus par la Douane ne présentent pas d'enjeux significatifs en termes migratoires (par exemple Brive) ; d'autres peuvent être plus sensibles à cet égard (Grenoble). Les résultats des contrôles migratoires opérés par les douaniers sont in fine faibles, soit par manque de matière, soit parce que certains douaniers interrogés, même s'ils sont formés à cette tâche, disent ne pas s'y intéresser et sont donc peu motivés. Comme en outre beaucoup n'en font pas de manière suivie, ils ne peuvent accroître leur expérience ni atteindre un degré suffisant de professionnalisme en la matière. Si les douaniers constatent une fraude documentaire, ils transmettent cette information à la PAF.

Un protocole a été conclu en 2011 entre la Douane et la PAF portant notamment sur le « chaînage » des opérations en cas de détection d'un passager en situation irrégulière (maintien en zone d'attente ; procédure de non-admission ; amende infligée au transporteur) ; il est décliné avec les directions zonales de la PAF. Il existe en pratique quelques échanges d'information entre la PAF et la Douane, mais uniquement au niveau local (DNRED et PAF n'ont pas de relations). La Douane ne participe que de manière formelle aux instances de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière¹⁶¹. La PAF affirme que la Douane n'effectue pas la totalité des contrôles qui lui incombent théoriquement. L'évaluation conduite en 2009 par les autorités communautaires sur l'exécution des contrôles migratoires en France a produit des conclusions sévères (visant la PAF aussi bien que la Douane). Une nouvelle évaluation est programmée pour 2016, mais il y a eu peu d'améliorations depuis.

La tenue de la plupart des PPF présente peu d'intérêt pour la Douane en termes de lutte contre les fraudes et trafics (hors migrations). Elle n'exerce le contrôle des bagages que sur les sites d'embarquement d'Eurostar à destination de la Grande-Bretagne et pour les passagers empruntant les navettes Eurotunnel ; aux autres PPF, ce contrôle de sûreté est confié à la gendarmerie des transports aériens (GTA) ou à la gendarmerie territoriale selon les cas. Des liens ne peuvent selon la Douane être établis entre contrôles à l'entrée et lutte contre les fraudes et trafics que sur les plus importants des PPF aéroportuaires qui lui sont confiés (par exemple Montpellier) et sur les PPF portuaires par lesquels transitent aussi des camions (Boulogne, Calais, Ouistreham, Caen, Roscoff, Saint-Malo...).

L'organisation actuelle du contrôle des PPF est peu efficace. Certains de ces PPF n'ont d'activité que saisonnière et ne doivent donc être tenus que de manière intermittente. Des réunions ont lieu périodiquement entre la Douane et la PAF pour réviser la répartition des implantations, en fonction notamment de l'évolution des flux. La PAF a accepté de reprendre

¹⁶⁰ Les PPF terrestres et ferroviaires sont tous tenus par la PAF.

¹⁶¹ Comité de coordination interministérielle, cellules zonales de coordination animées par la PAF.

Beauvais et Bayonne. Des PPF à trafic nul ont été fermés en décembre 2011. Il est cependant difficile de fermer des PPF, notamment à cause de la résistance des autorités consulaires. En outre certains PPF tenus par la Douane connaissent une progression de leur activité au détriment de PPF voisins tenus par la PAF (par exemple Dôle, tenu par la brigade de Lons-Le-Saunier, face à Dijon).

Le problème majeur, du point de vue de la Douane, est que sa participation aux contrôles migratoires empiète sur ses autres missions, au premier chef la lutte contre la fraude. Sur les 5 500 agents « actifs » de la surveillance terrestre, au moins 1 400 à 1 500 sont amenés à faire au moins une rotation par an sur un PPF. Certaines brigades y consacrent la majeure partie de leur temps (par exemple 80 % pour celle de Tarbes à cause de Lourdes). En été, certaines brigades se consacrent exclusivement au contrôle de PPF (cas de la brigade d'Albi, responsable de l'aéroport de Rodez, ou de celle de Quimper). Des brigades sont en charge de plusieurs PPF (par exemple la Rochelle, port et île de Ré). En outre, plus les unités de la douane sont concentrées, et plus elles sont éloignées des aéroports qu'elles ont à contrôler, ce qui leur impose des déplacements longs pour s'y rendre. Selon les données de l'application MATHIEU, cette tâche mobilise l'équivalent de 140 à 150 ETP. La Douane, qui avait demandé à exercer cette mission pour occuper ses agents lors du passage au marché unique, souhaite aujourd'hui réduire autant que possible sa participation aux contrôles migratoires, domaine où elle a le sentiment de n'être qu'une force d'appoint et d'être mobilisée au détriment de ses activités essentielles. Elle voudrait se désengager des PPF les plus importants, tout en conservant la possibilité d'y effectuer des contrôles douaniers.

Cependant la DGPN subordonne le transfert de la responsabilité de PPF de la Douane à la DCPAF à des compensations en termes d'ETPT et de crédits budgétaires au profit de la DCPAF, fournies par la Douane d'abord mais aussi par la DGGN qui assure actuellement les missions de sécurité dans les PPF confiés à la Douane, missions qu'elle remettrait à la DCPAF en cas de transfert. Elle souligne par ailleurs les problèmes de partage de compétence entre gendarmerie et police sur les PPF portuaires qui seraient transférés de la Douane à la DCPAF.

Un audit conjoint de de l'IGA, du CGEF et du CGEDD est en cours sur ce problème. Le maintien du statu quo, dont les résultats ne sont pas satisfaisants, est exclu.

D - La surveillance d'internet : des mutualisations à explorer

Dans le domaine du contrôle des échanges par voie électronique, la Douane et l'Intérieur disposent de leurs outils propres.

La CRAIDO devenue Cyberdouane coopère depuis 2006 avec l'OCLCTIC. Les trois administrations collaborent au sein de structures interministérielles telle la plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements de contenus illicites sur Internet (PHAROS) à laquelle la Douane aura prochainement accès.

a) La cellule Cyberdouane de la DRD

Créée en 2009 au sein de la DNRED, la cellule Cyberdouane intervient en amont des enquêtes. Son rôle est de recueillir les informations et de procéder aux identifications relatives aux transactions illicites effectuées sur internet et de les transmettre, après enrichissement, à un service répressif qui sera chargé de poursuivre les investigations par des contrôles

douaniers ciblés ou une enquête approfondie. La DNRED est actuellement dotée de 10 analystes en cybercriminalité.

Mettant en œuvre les pouvoirs du code des douanes, les « cyberdouaniers » peuvent solliciter les opérateurs de l'internet pour se faire communiquer les informations qu'ils détiennent sur l'un de leurs clients¹⁶² permettant d'initier des enquêtes financières ou destinées à saisir des marchandises contrefaisantes.

La cellule Cyberdouane est particulièrement intéressée à l'application de la nouvelle base juridique que constitue la possibilité d'effectuer des « coups d'achats »¹⁶³ avec l'autorisation du procureur de la République, sans être pénalement responsable de ces actes. Les agents de Cyberdouane peuvent donc acquérir les produits ciblés sous un dispositif d'anonymisation sécurisé et complet et, en vue de ces acquisitions, mettre à la disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère juridique ou financier ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication.

b) L'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la DCPJ

L'OCLCTIC¹⁶⁴, structure nationale, à vocation interministérielle et opérationnelle, a une mission très large¹⁶⁵. Il traite les affaires judiciaires qui concernent plus spécifiquement les atteintes aux systèmes de traitements automatisés de données, les fraudes aux télécommunications, les fraudes aux cartes de paiement¹⁶⁶ et à microprocesseurs, ainsi que toutes les formes de criminalité qui utilisent les nouvelles technologies. On peut citer les piratages informatiques, le « phishing » et les autres formes de captation de données bancaires sur internet, le piratage des distributeurs de billets ou de carburant. Son domaine d'action comprend également la lutte contre les atteintes aux systèmes d'information gouvernementaux ou de sociétés sensibles économiquement ou techniquement. En fonction des nécessités, l'office peut effectuer une surveillance active des réseaux (sites web, forums de discussions...) et procéder à toute vérification utile ainsi qu'à la localisation de serveurs. Ses groupes travaillent sur délégation judiciaire ou d'initiative, sur la base de renseignements d'origines diverses. L'OCLCTIC a mis sur pied au sein de la police nationale un réseau d'investigateurs en cybercriminalité (ICC), actuellement au nombre de 261.

L'OCLCTIC pilote depuis 2009 la plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) qui permet aux internautes de signaler les contenus ou les comportements présumés illicites au regard du droit pénal, quel

¹⁶² Nom, prénom, adresse IP, adresse postale, numéro de téléphone, coordonnées bancaires, historique des achats et des ventes sur les trois dernières années...

¹⁶³ Article 67 bis-1 du code des douanes.

¹⁶⁴ Créé par le décret n° 2000-405 du 15 mai 2000, il est composé d'une soixantaine de policiers et gendarmes à compétence nationale. Il comprend une section opérationnelle, une section technique, une section de traitement des signalements et une section des relations internationales, de formation et de synthèses. Elle comporte quatre groupes, spécialisés dans les atteintes aux cartes de paiement, les fraudes aux opérateurs de communication électronique et les atteintes aux systèmes virtuels de paiement et, depuis le 1er septembre 2009, les escroqueries sur Internet.

¹⁶⁵ Il est chargé d'animer et coordonner la mise en œuvre opérationnelle de la lutte contre les auteurs d'infractions liées aux technologies de l'information et de la communication ; de procéder, à la demande de l'autorité judiciaire, à tous actes d'enquêtes et travaux techniques d'investigations ; d'apporter, à leur demande, une assistance aux services de police, de gendarmerie et de douane en cas d'infractions liées aux hautes technologies ; d'intervenir d'initiative, avec l'accord de l'autorité judiciaire saisie, pour s'informer sur place des faits relatifs aux investigations conduites ; de centraliser et diffuser l'information sur les infractions technologiques à l'ensemble des services répressifs. Il apporte son soutien technique aux enquêteurs en charge des perquisitions informatiques.

¹⁶⁶ La brigade centrale pour la répression des contrefaçons des cartes de paiement (BCRCCP) est intégrée dans l'OCLCTIC.

que soit le type d'infraction, ainsi que la plate-forme téléphonique nationale d'information et de prévention sur les escroqueries sur internet dite « info-escroqueries ».

- Parallèlement, la gendarmerie a créé dès 1998 un département cybercriminalité au sein du service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD). Il assure la surveillance du réseau en recherchant les infractions portant atteinte aux personnes et aux biens et relatives à la transmission de données à caractère illicite sur Internet. Elle possède un département informatique et électronique au sein de son institut de recherche criminelle (IRCGN). Depuis 2002, la gendarmerie a mis en place une formation spécifique dans le domaine des nouvelles technologies au profit d'enquêteurs spécialisés, dénommés N-TECH, affectés en unités de recherches (près de 300). L'OCLCTIC coordonne son action avec celle de ces N-TECH.

L'OCLCTIC centralise l'ensemble des demandes de renseignements et d'enquêtes internationales en matière de nouvelles technologies, qu'elles émanent de services français ou proviennent de l'étranger ; il constitue le point de contact national pour le réseau H24 du G8, EUROPOL et INTERPOL. Il représente la France dans diverses enceintes internationales spécialisées (groupes de travail thématiques d'EUROPOL et INTERPOL, ETSI).

Au total, si la Douane dispose de moyens humains et techniques moins importants que ceux de l'Intérieur, elle bénéficie de capacités juridiques supérieures (coups d'achat) ; les axes prioritaires d'activité des différentes entités ne paraissent pas se recouper, même si des chevauchements ne sont pas à exclure. Une coordination bilatérale devrait par conséquent permettre d'une part d'éviter d'éventuelles redondances, d'autre part de mutualiser les expertises. Il y a un intérêt évident à en formaliser les principes et modalités.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans certains secteurs de fraudes et trafics, la Douane est incontestablement chef de file. Sa compétence est exclusive en matière de fraudes à la réglementation douanière stricto sensu (hors grande contrebande) et aux droits de douane. Elle est prédominante dans le secteur du tabac : dans la mesure où, au titre de ses fonctions fiscales, la Douane gère le système national de distribution et est l'interlocuteur attitré des buralistes et entreprises du secteur, elle a une vocation naturelle à traiter ce sujet. Elle est largement reconnue en matière de contrefaçon. La Douane dispose de la meilleure connaissance du phénomène et exerce une forme de pouvoir d'impulsion, même si des saisies peuvent être opérées par d'autres administrations (police et gendarmerie territoriale, sur les marchés locaux). Dans un précédent rapport et le référé¹⁶⁷ qui en était issu, la Cour a déjà recommandé que le rôle de la Douane comme pivot de la lutte contre la contrefaçon soit consolidé et que le rôle du CNAC (comité national anti-contrefaçon) soit renforcé. Enfin, pour ce qui est de la conformité aux normes, la Douane travaille en bonne intelligence avec les services et ministères techniques compétents (DGCCRF, DGE – principalement pour le contrôle des biens à double usage - Santé, Agriculture et alimentation).

Outre ces points forts sectoriels, la Douane peut s'appuyer sur sa connaissance approfondie des flux logistiques et des métiers du transport.

¹⁶⁷ La politique publique de lutte contre la contrefaçon, référé du 30 mai 2014

Cependant, sa compétence est partagée dans plusieurs autres domaines. La configuration actuelle de l'action des services de l'État en matière de lutte contre les fraudes et trafics est le résultat d'une sédimentation progressive : sur la base de ses attributions et expertises propres, chacune des administrations a étoffé ses structures et ses moyens au fur et à mesure de l'apparition et de l'évolution des différents types de fraudes et trafics. Leur caractère multidimensionnel a fourni un argument au développement de la polyvalence.

*Il est donc apparu indispensable de définir des *modus vivendi*, en général formalisés en protocoles, base d'échanges d'informations, plus ou moins symétriques, et de coopérations dont l'efficacité se mesure au cas par cas. La portée pratique de ces protocoles est trop souvent limitée et leur suivi insuffisant.*

Dans les faits, il existe, surtout entre Douane et Intérieur, des risques de chevauchement et de rivalité, non seulement dans la revendication des résultats, mais aussi au niveau opérationnel. Chaque administration s'est même dotée de son propre réseau d'échange avec des partenaires étrangers, au moins informellement, parfois au détriment de la concertation entre services français.

Malgré ces difficultés, un certain alignement des approches est constaté : le contraste entre une Douane focalisée sur les saisies de marchandises de fraude et des services de police et de gendarmerie donnant la priorité au démantèlement des réseaux n'est plus aussi tranchée que naguère : la Douane, au sein du SNDJ notamment mais aussi du fait des pouvoirs qu'elle a obtenus pour pénétrer les réseaux, n'est plus étrangère à cette seconde optique ; les services de police et de gendarmerie sont davantage orientés que par le passé vers la saisie des avoirs criminels, à la fois par doctrine (« frapper les malfaiteurs au portefeuille ») et sous l'effet de la création de l'AGRASC et des retours sur saisie.

Globalement, l'éclatement des compétences et des actions favorise les doubles emplois et ne garantit pas le meilleur rapport coût-efficacité. Il est donc nécessaire d'envisager une consolidation de l'ensemble du dispositif qui a des incidences sur la Douane. Outre le nécessaire réexamen du dispositif de l'action de l'État en mer (cf. chapitre 3), deux dossiers appellent un traitement particulièrement attentif : la gestion des PPF et la lutte contre le trafic de stupéfiants pour laquelle il importe de mieux définir le partage des tâches et les modalités de coopération entre la Douane et les services de police.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 12. assurer un accès direct réciproque des agents de la DGFIP et de la DGDDI aux bases de données de chaque direction (Budget/DGFIP) pour l'exercice des missions propres de chacune d'entre elles ;*
- 13. retirer à la Douane les missions de contrôle des PPF aéroportuaires ne présentant pas d'enjeux en termes de lutte contre les fraudes et trafics, et réallouer en conséquence les moyens entre les administrations concernées (Intérieur).*

Conclusion générale

Si des évolutions positives ont été entamées ou dessinées, notamment dans le projet stratégique Douane 2018, l'adaptation de la Douane aux évolutions des fraudes et des trafics reste incomplète, en ce qui concerne tant ses objectifs et ses moyens que son organisation et ses méthodes. La Douane doit assumer de multiples tâches et se veut une administration polyvalente. Pour autant, elle ne saurait tout faire, a fortiori dans une période de réduction des effectifs et de raréfaction des moyens budgétaires. Il lui faut définir des priorités entre ses différentes fonctions (rôle économique, gestion fiscale, lutte contre la fraude et les trafics) et au sein de ce dernier domaine. Son évolution doit désormais résulter de véritables arbitrages tendant à une réallocation de ses moyens et susceptibles de porter aussi sur la répartition des tâches entre elle et d'autres services de l'État.

1) Des impératifs de réorganisation pour la Douane

La lutte contre la fraude et les trafics est par nature une activité qui ne saurait être entièrement planifiée. Pour autant, la Douane doit être en mesure d'identifier et de formuler explicitement la hiérarchie de ses objectifs. Or, elle met en avant trois cibles de lutte contre les trafics - les stupéfiants, le tabac et les contrefaçons - en les plaçant sur un plan d'égalité priorité. Ces trois objets sont aussi ceux qui se prêtent à des saisies et par là même à un affichage valorisant des résultats de son action pour la Douane et ses autorités ministérielles, perceptible par l'opinion publique, constituant une démonstration de l'utilité de la Douane et en justifiant l'existence. Ces axes majeurs sont reconduits d'année en année ; les modalités internes de programmation et de contrôle de l'activité favorisent cette continuité.

Certes, la prépondérance de ces trois axes ne fait pas obstacle en pratique au traitement de sujets émergents et la Douane sait faire preuve de réactivité. Pour autant, l'attribution d'un caractère secondaire à ces sujets nouveaux, qui demeurent en marge des cibles habituelles de la Douane, n'apparaît plus adaptée à l'évolution des menaces.

De surcroît, le discours de la Douane concernant ses missions n'est pas exempt de contradictions : d'un côté, par exemple, elle soutient que le contrôle migratoire n'est pas pour elle une tâche essentielle et demande à être déchargée du contrôle des PPF qui lui sont confiés, de l'autre, elle invoque sa participation à cette même mission pour justifier l'existence de moyens maritimes en Méditerranée et l'accès aux financements Frontex. De même elle défend son statut et ses prérogatives d'administration fiscale, mais n'a pas fait de la lutte contre la fraude à la TVA à l'importation une priorité de rang élevé, malgré les enjeux financiers en cause, même si elle y contribue, notamment en association avec la DGFIP.

Une revue en profondeur des finalités de l'action douanière et l'explicitation de leur hiérarchie s'imposent désormais. La question de leur rééquilibrage au bénéfice des enjeux économiques et budgétaires doit être posée.

Malgré les difficultés intrinsèques de l'exercice, la Douane doit mesurer de manière plus complète et plus fiable les résultats des divers volets de son action. En matière de drogues, elle doit respecter les normes interministérielles dont l'OCRTIS est le gardien et

conclure la réflexion entamée sur une comptabilisation plus réaliste des « affaires réalisées à l'étranger ». S'agissant de la contrefaçon, il serait sans doute nécessaire de mesurer les saisies autant en nombre d'articles qu'en valeur. La réflexion doit être poussée sur la détermination d'indicateurs de résultats distincts des seules saisies.

Corrélativement, les coûts de toute nature supportés pour obtenir les résultats doivent être mieux identifiés. La remise en place d'instruments de comptabilité analytique le facilitera. L'évaluation de l'efficacité comparée des différentes unités de la Douane doit être en effet, avec l'observation de l'évolution des menaces, un critère décisif de l'adaptation du dispositif douanier.

Le premier élément en est l'équilibre entre les services à compétence nationale (DNRED et SNDJ, bientôt SARC) et les services territoriaux. La tendance est au renforcement relatif des premiers, qui ont vu leurs effectifs croître alors que ceux de la Douane dans son ensemble diminuaient. Ce choix est justifié par les caractéristiques des fraudes et trafics, par le poids des SCN existants dans les résultats obtenus par la Douane, comme par les conditions d'exercice de l'activité douanière (limitation des possibilités de contrôles directs, importance croissante du renseignement et de l'enquête). La Douane a donc intérêt à persévérer dans cette direction.

Pour ce qui est du réseau territorial, deux orientations s'imposent : d'une part recentrer le pilotage sur l'échelon interrégional, d'autre part, resserrer le dispositif de la surveillance terrestre qui doit être composé d'unités dépassant le seuil critique d'efficacité opérationnelle et redéployé en fonction de l'évolution des menaces. La centralisation géographique progressive et la dématérialisation du dédouanement permettent une concentration des opérations sur les principaux points d'entrée et de sortie du territoire, ce qui rend possible la reconfiguration des unités des opérations commerciales se consacrant au dédouanement ainsi que celle des unités de la surveillance. Le plan stratégique Douane 2018 intègre la nécessité de ce resserrement du dispositif territorial, mais dans une démarche très progressive. De plus, sa mise en œuvre se heurte à des résistances internes et s'en trouve ralentie. Elle doit être impérativement relancée.

La gestion des ressources humaines doit également être améliorée. S'agissant de la qualification des agents, la Douane est consciente de la nécessité d'une spécialisation accrue et a augmenté le nombre de postes à profil ; il lui faut aller plus loin dans cette voie, au niveau tant du recrutement que de la formation continue, en se dotant d'une gestion prévisionnelle des compétences affinée, de manière à disposer en temps utile des spécialistes dont elle a besoin. La gestion des carrières des agents doit davantage favoriser la mobilité interne, actuellement insuffisante : il serait concevable d'instaurer des durées maximales de présence dans un poste, y compris au sein de la DNRED. Enfin, le régime de travail de certaines catégories d'agents, au premier chef dans les aéroports parisiens et dans la surveillance aéromaritime, doit être réaménagé dans l'intérêt du service (révision du protocole de 1982).

Il incombe aussi à la Douane de donner la toute première place, dans ses investissements, aux systèmes d'information, y compris les moyens de lutte contre la fraude via internet, souvent plus utiles que des investissements en matériels lourds et onéreux (navires, scanners mobiles), de plus pas toujours bien employés. S'agissant des moyens aéromaritimes, qui ne sont pas dimensionnés à l'aune des seules missions douanières, mais à l'échelle de la participation de la Douane à l'action de l'État en mer qui les excède largement, il appartient à la Douane, au-delà de la mise en œuvre des contrats d'acquisition déjà signés, de mettre en œuvre un moratoire sur l'acquisition de nouveaux moyens aéronavals, dans

l'attente d'une redéfinition de l'action de l'État en mer. Elle doit, par ailleurs, poursuivre la réorganisation des directions garde-côtes, revoir le format de sa flotte à l'aune de la soutenabilité budgétaire, en rendre la maintenance efficace et en assurer la disponibilité optimale, et adapter les effectifs en conséquence.

Enfin, la situation de la France au sein de l'Union européenne doit conduire la Douane à chercher à peser davantage en faveur d'une adaptation de certaines règles et pratiques communautaires ou de nos partenaires, de manière à obtenir une meilleure visibilité sur les introductions de marchandises par les ports autres que français et sur les échanges intracommunautaires, ce qui lui faciliterait la lutte contre certaines fraudes, au premier chef la fraude au régime 42. Ces buts doivent être poursuivis tant au sein des instances communautaires que dans les relations bilatérales avec certains États membres. La Douane doit y consacrer davantage d'attention et de moyens humains.

2) Un partage des tâches entre la Douane et les autres services de l'État à clarifier

Une réflexion à plus long terme doit être engagée sur l'évolution de la répartition des tâches entre services de l'État. Dans un contexte durablement marqué par la progression des fraudes et trafics et par des contraintes budgétaires fortes, il importe d'aller au-delà des habitudes de pensée et des querelles de territoires pour rechercher les formules offrant le meilleur rapport coût-efficacité. Les solutions retenues dans d'autres États développés étant très variées, celles actuellement en vigueur en France ne sauraient être considérées comme les seules possibles, ni intangibles.

La nécessaire clarification de la division du travail suppose de bien identifier le cœur de métier de la Douane. La réflexion doit être menée à deux niveaux : la répartition des tâches au sein des ministères économiques et financiers et entre la Douane et d'autres ministères.

En ce qui concerne les ministères économiques et financiers, le développement d'une coopération substantielle entre la Douane et la DGFIP a un caractère très récent, puisque les deux étapes marquantes ne remontent qu'à 2011 (conclusion d'un protocole entre les deux directions) et 2014 (création d'une « task force » pilotée par la DGFIP sur la fraude à la TVA). Cette collaboration doit s'approfondir rapidement, l'une des conditions pratiques étant de rendre fluide l'accès croisé aux bases de données des deux directions. Ce mouvement doit s'accompagner d'un partage clair des rôles et d'un renforcement de la compatibilité et de la complémentarité des méthodes.

S'agissant de la DGCCRF, la Douane partage avec elle la police de la marchandise, en matière de contrefaçon comme de respect des normes de toute nature. La distinction entre leurs deux aires de compétence est de plus en plus ténue, car peu de marchandises sont aujourd'hui produites en France (et le sont-elles qu'elles incorporent des composants fabriqués à l'étranger) ou importées par les points d'entrée français. Le fait même que la Douane et la DGCCRF effectuent de nombreux contrôles conjoints, y compris par délégation de la DGE, et aient entrepris de fusionner leurs laboratoires dans un service commun montre bien la connexité de leurs attributions et de leurs pratiques. Le rapprochement de ces deux administrations ou de parties d'entre elles dans une entité unique responsable de l'ensemble de la police de la marchandise est une option qui mériterait d'être étudiée.

Dans deux autres secteurs, des évolutions en profondeur sont nécessaires.

Une rationalisation de l'action de l'État en mer impliquerait une révision du partage des missions et de l'attribution des moyens. Là encore, la pluralité des solutions retenues par les pays étrangers montre qu'il existe une large gamme de possibilités. Plusieurs scénarios

alternatifs sont concevables : réallouer les moyens budgétaires entre les services de l'État participant à l'AEM de manière que chacun dispose des outils lui permettant d'exercer ses missions spécifiques (sous réserve des mutualisations reconnues comme incontestablement avantageuses) ; se limiter à deux flottes : celle de la gendarmerie maritime dans les eaux territoriales et celle de la Marine nationale en haute mer, les unités de ces flottes pouvant être requises par la DGDDI pour des opérations à finalité douanière et embarquer des douaniers lorsqu'il serait prévu d'appliquer le code des douanes lors de ces opérations ; créer un service garde-côtes unifié, auquel la Douane pourrait faire appel dans les mêmes conditions.

La répartition du travail entre services répressifs selon les types de fraudes et trafics doit être clarifiée. L'idée d'une stricte répartition des compétences *ratione materiae* ne saurait être retenue : les fraudes et trafics ne sont pas organisés en filières étanches, et les mêmes acteurs peuvent être présents dans plusieurs d'entre elles, utiliser les mêmes vecteurs et moyens. Certaines spécialisations se sont empiriquement créées : sans qu'il existe de monopole, le secteur du tabac est plutôt l'apanage de la Douane et le trafic d'armes celui de l'Intérieur. Cependant la lutte contre les trafics de stupéfiants est un domaine de compétence largement partagée. Il n'y aurait pas de sens à retirer à la Douane ses attributions en la matière, car son intervention est un des barrages à la circulation des drogues et elle a une action déterminante dans certains cas (lutte contre les trafics des nouveaux produits de synthèse). Cependant les chevauchements existants rendent indispensable et urgent un renforcement de la coordination et de la transparence entre la Douane et les services du ministère de l'Intérieur, voire une véritable réflexion sur le partage des tâches, afin que l'émulation souhaitable entre services ne conduise pas à des rivalités préjudiciables à l'efficacité de l'action de l'État.

De manière générale, l'accroissement de l'efficacité suppose de substituer à des ajustements à la marge, dans une logique de défense des prés carrés et des modes d'organisation et de fonctionnement existants, des choix de long terme explicitement assumés, impliquant une clarification des responsabilités à l'échelon interministériel.

Dotée de moyens importants et chargée d'une mission essentielle pour la sécurité et la préservation des intérêts économiques du pays, la Douane doit désormais intensifier et accélérer sa restructuration autour de priorités plus strictement étayées. Une telle évolution doit s'accompagner d'un resserrement de son réseau territorial sur les enjeux essentiels, d'une adaptation de ses équipements techniques et aéromaritimes aux besoins, et d'une clarification de ses modalités de coopération avec les autres services de l'Etat en charge de la lutte contre les trafics et les fraudes. Dans un contexte d'accroissement des trafics et des fraudes et de restrictions budgétaires, c'est la condition d'une amélioration de l'efficacité de son action.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de correspondances entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président

KCC A1308848 KZZ
18/11/2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 15 NOV. 2013

D-14-1084

Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 31 octobre dernier, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations :

- la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics ;
- le développement des services à la personne.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quel délai la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux évaluations.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ~~ma~~ considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

1306342

Paris, le

18 DEC. 2013

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 15 novembre 2013, je vous confirme que la Cour procédera aux deux évaluations que vous lui avez demandées, portant respectivement sur :

- la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics ;
- le développement des services à la personne.

La première évaluation sera préparée par la première chambre de la Cour, présidée par Monsieur Raoul Briet. La seconde évaluation sur le développement des services à la personne sera par la cinquième chambre, présidée par Madame Anne Froment-Meurice.

Les présidents de chambre et les magistrats concernés se tiennent à la disposition des rapporteurs désignés par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) afin de préciser, au plus tôt, le champ, l'approche et, dans le respect du délai maximal d'un an prévu par l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la date de remise du rapport pour chacune de ces deux évaluations.

Je vous propose que ces précisions fassent ensuite l'objet d'un échange de courriers entre nous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Claude BARTOLONE
Président de l'Assemblée nationale
128 rue de l'Université
75007 PARIS

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

400606

Paris, le 03 FEV. 2014

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'annonçais dans mon courrier en date du 18 décembre 2013, la Cour est en mesure de procéder à l'évaluation que vous lui avez demandée, au titre des dispositions de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, sur la politique des douanes en matière de lutte contre la fraude et les trafics.

Les magistrats concernés ont rencontré, le 15 janvier dernier, les députés chargés du suivi de cette évaluation, Messieurs Gaby CHARROUX et Eric WOERTH, afin d'en préciser avec eux le champ et le calendrier.

Il a été convenu que l'évaluation porterait sur l'ensemble des services douaniers et des trafics entrant dans leur champ de compétence. Elle visera notamment à apprécier l'adaptation des moyens et de l'organisation de la Douane aux formes nouvelles de trafics, dans un contexte d'internationalisation des échanges et des règles de contrôle.

Monsieur Claude BARTOLONE
Président l'Assemblée nationale
128 rue de l'Université
75007 PARIS

1

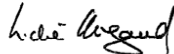
Cette évaluation s'attachera notamment à analyser le cadre européen et les dimensions internationales de l'exercice des missions de la Douane, ainsi que l'articulation de son action avec celles des autres administrations françaises susceptibles de lutter contre les trafics.

Elle sera illustrée par l'examen concret du sujet dans quelques grandes plateformes d'échanges commerciaux et l'analyse détaillée de quelques types de trafics récents.

Les magistrats instructeurs présenteront régulièrement aux rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) un point d'étape de l'avancement de l'évaluation.

La Cour fera en sorte de vous transmettre ses observations définitives dans la seconde quinzaine du mois de décembre 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées par les rapporteursDGDDI*Administration centrale*

Madame Hélène Crocquevieille, directrice générale
Monsieur Jean-Paul Balzamo, sous-directeur D
Monsieur Jean-Michel Thillier, sous-directeur E
Monsieur Jean-François Rubler, chef du bureau A3
Monsieur Eric Meunier, chef du bureau B2
Madame Barbara Siguret, chef du bureau D1
Monsieur Gil Lorenzo, chef du bureau D2
Monsieur Jean-Michel Pillon, chef du bureau D3
Madame Katell Guizio, chef du bureau E1
Monsieur Patrick Jankowiak, chef du bureau E2
Monsieur Pascal Regard, chef du bureau E3
Monsieur Jean-François Dutheil, directeur de la direction des relations internationales
Monsieur Christophe Cuidard, directeur de la cellule de contrôle et de gestion
Madame Nadine Lebourdier, chef de la mission grandes entreprises
Madame Christine Lepage, chef de la mission petites et moyennes entreprises
Monsieur Philippe Defins, chef de l'inspection des services

DNRED

Monsieur Jean-Paul Garcia, directeur
Monsieur Thierry Picart, directeur des enquêtes douanières
Monsieur Vincent Sauvalère, directeur des opérations douanières
Monsieur Max Ballarin, directeur du renseignement douanier

SNDJ

Madame Solange Moracchini, sous-directrice déléguée aux missions judiciaires de la douane
Monsieur Richard Michel, responsable de l'unité locale du SNDJ de Lyon
Monsieur Florian Nourian, responsable de l'unité locale du SNDJ de Marseille

Services déconcentrés

Monsieur Jean-Roald l'Hermitte, directeur interrégional de Bordeaux
Monsieur Simon Decressac, directeur régional de Bayonne
Monsieur Pascal Rigaud, directeur interrégional de Lyon
Monsieur Marc Galeron, directeur régional de Lyon
Monsieur Jean-Louis Moret, directeur interrégional de Marseille
Monsieur Patrice Vernet, directeur régional de Marseille
Madame Annick Bartala, directrice régionale de Nice
Monsieur Hugues-Lionel Galy, directeur régional garde-côtes de Marseille
Monsieur Yvan Zerbini, directeur régional du Havre
Monsieur Philippe Galy, directeur interrégional de l'Ile-de-France
Monsieur Georges Friess, directeur interrégional des Antilles-Guyane
Monsieur Yann Tanguy, directeur régional de Guadeloupe
Monsieur Dominique Labiche, directeur interrégional de Roissy
Madame Corinne Cléostrate, directrice régionale de Roissy-Voyageurs
Monsieur Philippe Legué, directeur régional de Roissy-Fret

Représentations à l'étranger

Madame Christine Dubois, conseillère Union douanière à la représentation permanente auprès de l'Union européenne
Monsieur Nicolas Le Gall, attaché douanier à La Haye
Monsieur Mikaël Le Pimpec, attaché douanier régional à Madrid
Monsieur Pierre Salducci, attaché douanier régional à Sofia
Monsieur Philippe Haan, attaché douanier régional à Dakar

DGFIP

Monsieur Frédéric Iannucci, directeur DNEF (direction nationale des enquêtes fiscales)
Monsieur Olivier Siveude, chef du service du contrôle fiscal

TRACFIN

Monsieur Jean-Baptiste Carpentier, directeur

DGCCRF

Monsieur Frédéric Chastenet de Géry, chef de service du soutien au réseau

DGE (ex-DGCIS)

Monsieur Alain Schmitt, chef du service de la compétitivité et du développement des PME

DNLF

Monsieur Benoît Parlos, délégué national à la lutte contre la fraude

Ministère de la Justice

Madame Nicole Planchon, avocat général, chef de la division économique et financière au parquet général de la cour d'appel de Paris

Monsieur Dominique Gaillardot, avocat général à la division économique et financière au parquet général de la cour d'appel de Paris

Monsieur Olivier Christen, sous-directeur de la justice pénale spécialisée

Ministère de l'Intérieur

Monsieur Frédéric Perrin, directeur central de la police aux frontières

Monsieur François Thierry, chef de l'OCTRIS

Colonel Bruno Manin, chef de l'OCLAESP

Général Simon-Pierre Baradel, sous-directeur de la police judiciaire (DGGN)

Lieutenant-colonel Christophe Berthelin, chef du bureau des affaires criminelles (DGGN)

Monsieur Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI)

Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt*Direction générale de l'alimentation*

Docteur Jean-Luc Angot, directeur général adjoint, chef du service vétérinaire, chef du service de la coordination des actions sanitaires

Monsieur Loïc Evain, sous-directeur, affaires sanitaires européennes et internationales

Madame Catherine Collinet, directrice de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Monsieur Cédric Bourillet, chef du service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement

Secrétariat général de la mer

Monsieur Michel Aymeric, secrétaire général de la Mer

ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé)

Madame Carole le Saulnier, directrice des affaires juridiques et réglementaires

Monsieur Gaëtan Rudant, directeur de l'inspection

LEEM (Les entreprises du médicament)

Madame Blandine Fauran, directrice juridique

UNIFAB (Union des fabricants)

Madame Delphine Sarfati-Sobreira, directrice générale

Organisation Mondiale des Douanes (OMD)

M. Kunio Mikuryia, Secrétaire général de l'OMD

Commission européenne

M. Antonis Kastrissianakis, Directeur

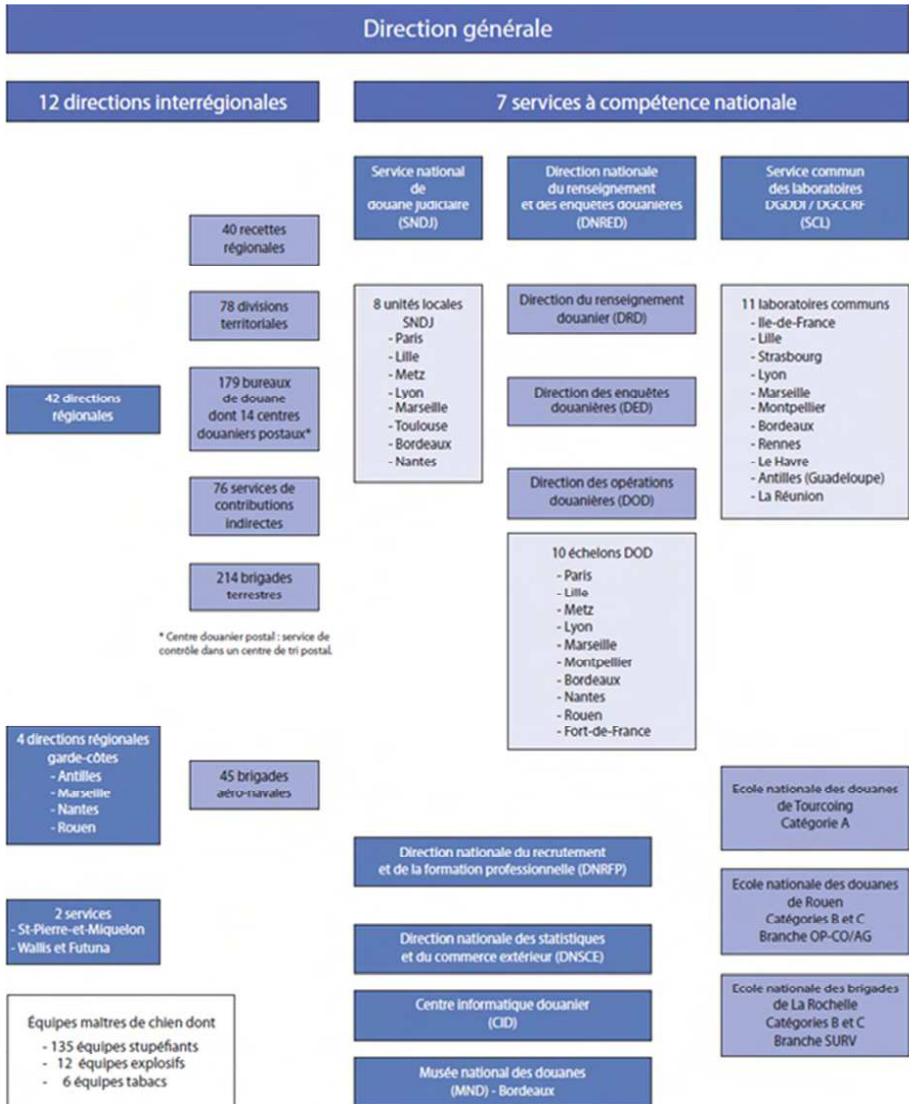
Direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière (DG TAXUD), Direction B – Sécurité, sûreté, facilitation des échanges, règles d'origine et coopération internationale

M. Nicholas Ilett,

Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Directeur par intérim de la direction d'enquêtes B

Annexe n° 3 : organigramme de la DGDDI



Annexe n° 4 : glossaire des sigles

ANSM	Agence nationale pour la sécurité du médicament et des produits de santé
AAIF	Acte introductif d'instance fiscale
BANACO	Base nationale de contrôle
CACO	Code additionnel communautaire
CANA	Codes additionnels nationaux
CDC	Code des douanes communautaires
CELTIC	Cellule de lutte contre les trafics illicites (ciblage des conteneurs)
CERES	fiche type de renseignement Douane
CIAC	Convention sur l'interdiction des armes chimiques
CID	Centre informatique douanier
CIN	Cargo information network
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CLI	Centre de liaison inter services
CNAC	Comité national anti contrefaçon
CODEX	Centre opérationnel douanier expérimental
COT/CODT	Centre opérationnel terrestre/Centre opérationnel douanier terrestre
CPI	Code de la propriété intellectuelle
CRILOC	Critères de risques locaux
CROC	Cellule régionale d'orientation et de contrôle
CROSS	Centre opérationnel de la surveillance et du sauvetage
DAC	Dispositions d'application du code des douanes communautaires
DAL	Directive d'action locale
DAU	Document administratif unique de déclaration de dédouanement
DEB	Déclaration d'échange de biens
DED	Direction des enquêtes douanières de la DNRED
DELTA	Dédouanement en ligne par transmission automatisée
DNEF	Direction nationale des enquêtes fiscales (DGFIP)
DNLF	Délégation nationale à la lutte contre la fraude
DNSCE	Direction nationale des statistiques et du commerce extérieur
DOD	Direction des opérations douanières de la DNRED

DOR Document d'orientation régional
DRD Direction de renseignement douanier de la DNRED
DRGC Direction régionale garde-côtes
DVNI Direction des vérifications nationales et internationales de la DGFIP
ECS Export control system
EDI Echange de données informatisées
ENBD Ecole nationale des brigades des douanes de La Rochelle
ENS Déclaration sommaire d'entrée
EVP Equivalent vingt pieds (conteneur)
GEST Gestion des événements de surveillance terrestre
ICS Import control system
INPI Institut national de la propriété industrielle
ISD Importation sans déclaration
LAPI Lecture automatique des plaques d'immatriculation
LSD Psychotrope (diéthylamide de l'acide lysergique)
MDMA Amphétamine (3,4-méthylène-dioxy-métamphétamine) ou ecstasy
MILDECA Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
MOD Manquement à l'obligation déclarative de capitaux
NC Nomenclature combinée (à 8 chiffres)
NSTI Nouveau système de transit informatisé
NPS Nouveaux produits de synthèse
NCU Note de cadrage unique
OCLAESP Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et la santé publique
OCLCIFI Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCLCTIC Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication
OCLTBC Office central de lutte contre le trafic de biens culturels
OCLTI Office central de lutte contre le travail illégal
OCRFM Office central pour la répression du faux monnayage
OCRGDF Office central pour la répression de la grande délinquance financière

OCRTIS Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants
ODJ Officier de douane judiciaire
OEA Opérateur économique agréé
OLAF Office européen de lutte antifraude
OMD Organisation mondiale des douanes
ONUDC Office des Nations unies contre la drogue et le crime
OPCO Opérations commerciales
PAE Plafond autorisé d'emplois
PCC Programme de contrôle des conteneurs de l'OMD et de l'ONUDC
PMM Première mise en marché
PNNT Personnels non navigants techniques
PNR « Passenger name record »
POC Pôle d'orientation et de contrôle
PSD Projet stratégique de la Douane
PROCOM Profils communautaires
PRONAT Profils de risques nationaux
PROREG Profils de risques régionaux
RCO Renseignement contraignant sur l'origine
RITA Référentiel intégré tarifaire automatisé
RMS Système communautaire de gestion des risques
RPT Ressources propres traditionnelles
RTC Renseignement tarifaire contraignant
SAFE Code de normes pour la sécurité des échanges
SARC Service d'analyse de risque et de ciblage
SCL Service commun des laboratoires de la DGDDI et de la DGCCRF
SDEC Fiche de renseignement
SH Système harmonisé (nomenclature douanière à 6 chiffres)
SILCF Système de lutte contre la fraude
SIRASCO Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SMS Scanners mobiles spéciaux
SNDJ Service national de la douane judiciaire
SRE Service régional d'enquête
SU Surveillance

TARIC Tarif intégré des communautés européennes (à 10 chiffres)

TEC Tarif extérieur commun

TFUE Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UIP Unités d'information « passagers »

UNIFAB Union des fabricants pour la protection internationale de la propriété intellectuelle

VIÉS Système d'échange d'informations sur la TVA

Annexe n° 5 : quelques exemples d'organisation de la mission douanière de lutte contre les fraudes et trafics dans l'Union européenne : Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Espagne

Une analyse de l'organisation des structures et des missions douanières parmi les principaux partenaires européens de la France montre la complexité qui prévaut en la matière et la variété des solutions, résultant des traditions et pratiques administratives, des réalités économiques et des priorités politiques. Deux conclusions ressortent de cette analyse : d'une part, il n'existe pas de schéma de référence de l'organisation douanière en Europe ; d'autre part de grandes marges de liberté apparaissent dans l'aménagement du dispositif douanier et ses rapports avec les autres administrations ayant des missions connexes, notamment celles chargées de la sûreté et de la sécurité publique.

Dès lors le modèle français actuel ne saurait être considéré comme intangible ni le seul possible, les expériences étrangères prouvant la possibilité d'autres formules : seule la recherche de l'efficacité et de l'efficience doit présider à son évolution.

I Les douanes au Royaume-Uni

Il n'existe pas d'administration intégrée des douanes au Royaume-Uni. Trois administrations ou agences se partagent les compétences dévolues à la DGDDI : une administration fiscale, une administration de sécurité publique et une administration économique.

Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)

Issu de la fusion en 2005 de deux structures antérieures, Inland Revenue et Her Majesty's Customs and Excise, HMRC exerce des fonctions fiscales de nature transversale, sans distinguer une fonction strictement douanière : c'est un service fiscal dont la mission centrale est la perception de droits et taxes et non la lutte contre les trafics. HMRC collecte notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les impôts sur les plus-values immobilières, les droits indirects, les droits de douanes, les taxes environnementales, les taxes sur les salaires, et diverses contributions sociales.

Il est placé sous l'autorité du Parlement. La Reine nomme des Commissaires, issus de l'extérieur du HMRC, qui approuvent les choix stratégiques, supervisent son fonctionnement et veillent à la réalisation des objectifs fixés. Le ministre des finances du Royaume Uni demeure l'autorité ministérielle de dernier recours du HMRC, par l'intermédiaire du secrétaire d'État au Trésor.

En 2014, HMRC compte environ 61 000 agents, contre 64 400 en 2013 (-5,2%). Cette réduction des effectifs est conforme au plan 2011-2015, qui prévoit une diminution de 10 000 emplois sur cette période. Les priorités stratégiques en vigueur du HMRC sont de réduire ses coûts de fonctionnement, d'améliorer sa communication vers les usagers et de réinvestir les économies réalisées pour améliorer le taux de recouvrement des droits et taxes.

Le service est organisé en 9 directions. Au sein de la direction « Business Tax », la sous-direction « Customs » a compétence sur la politique douanière, les relations européennes et les systèmes d'information du commerce européen. Les fonctions transversales comme la gestion des effectifs, la logistique, la communication sont du ressort d'autres directions.

HMRC a perçu 595 Md€ de recettes entre mars 2013 et mars 2014, contre 565 Md€ lors de l'exercice précédent. Il identifiait encore les droits de douanes collectés dans son rapport d'activité 2012-2013 (soit 3,6 Md€). Il ne le fait plus dans son rapport 2013-2014.

La Border Force (BF)

La BF, anciennement United Kingdom Border Agency (UKBA), est un service du ministère de l'Intérieur britannique disposant de fonctions de contrôle des frontières aériennes, maritimes et ferroviaires du Royaume-Uni. La Border Force est le correspondant opérationnel de la DGDDI pour les missions d'interception.

Ses attributions sont larges en matière à la fois de contrôle douanier et de contrôle de l'immigration. Il dispose des pouvoirs juridiques afférents, à fin de contrôle des voyageurs, de fouille des bagages et des moyens de locomotion, de renseignement, de participation à la sécurité publique.

Ce service compte 8 000 agents répartis en cinq régions administratives dont deux sont fonctionnelles, pour la surveillance des côtes (missions de patrouille maritime au moyen de cinq vedettes garde-côtes ainsi que d'un parc d'aéronefs affrétés par une compagnie de droit privé) ainsi que pour le contrôle des aéroports de Londres.

Si les opérations de la Border Force aboutissent à constater une action liée à la criminalité organisée, l'affaire est confiée à la National Crime Agency (créée en octobre 2013).

La priorité actuelle de la BF est la lutte contre l'immigration clandestine.

L'Intellectual Property Office (IPO)

L'IPO est un service du secrétariat d'État au commerce, à l'innovation et au savoir-faire chargé de la propriété intellectuelle (brevets, contrefaçons...).

Ses 982 agents sont chargés de mener des investigations pour contrôler les réseaux de fabrication et de distribution au Royaume-Uni. Il délègue ensuite la phase d'interception et de poursuite à la BF et au HMRC.

II La douane aux Pays-Bas

La douane néerlandaise appartient à l'administration fiscale. Elle exerce trois missions : régulation économique, fiscalité et protection sur les frontières extérieures et dans les enceintes douanières (hors donc les contrôles à la circulation) et agit dans quatre domaines : économie, sécurité, santé et environnement.

La douane comporte une administration centrale, installée à Rotterdam, et 9 « régions », dont 6 géographiques (Amsterdam, Rotterdam-ville, Eindhoven, Nimègue, Groningen et Rosendaal) et 3 fonctionnelles (Rotterdam-port, Schiphol-aéroport voyageurs et Schiphol-aéroport fret). Son effectif total est de 4 500 agents.

Les Pays-Bas sont l'une des principales portes d'entrée des marchandises au sein de l'Union européenne. Leur administration est donc avancée en matière de régulation économique. Elle veille au respect de la législation et des réglementations douanières nationales et européennes à l'importation et à l'exportation. Elle accorde une grande attention aux entreprises tant dans l'accompagnement des procédures (totalement dématérialisées) que dans le traitement des contestations, tout en exerçant des contrôles proportionnés, notamment ex post.

Les contrôles font l'objet d'un ciblage poussé grâce à l'automatisation. Le port de Rotterdam (premier port européen) et l'aéroport de Schiphol sont équipés de matériels techniques perfectionnés : scanners de dernière génération, scanner automatique (Euromaxscan, inspectant 150 conteneurs par heure contre 20 pour un scanner classique), scanners mobiles, scanner corporel millimétrique...

Depuis 2005, les opérations de contrôle douanier sont conçues et suivies par des unités dédiées appelées CCC, au nombre de 5, dont un CCC dédié aux contrôles documentaires et un CCC par vecteur : un CCC maritime, un CCC aérien et un CCC postal/express. Véritables centres névralgiques, ils jouent le rôle de « tours de contrôle » et fonctionnent 7j/7, 24h/24 et 365 jours par an.

En pratique, les CCC assurent la vidéo-surveillance des enceintes douanières sur le port de Rotterdam et l'aéroport de Schiphol. Ils sont destinataires de toute information utile à la programmation ou au déroulement d'un contrôle physique. Dans leur tâche de programmation des contrôles, ils se coordonnent avec les administrations partenaires (services judiciaires, inspection du travail, ministères techniques...) afin de coordonner l'action de contrôle et de réaliser l'ensemble des contrôles administratifs prévus en une seule opération. Des plans de contrôle sont ainsi définis pour toutes les régions, selon des axes prioritaires dépendant de spécificités régionales. Les objectifs annuels se déclinent en nombre de contrôles, et non en nombre de contentieux ou de saisies.

En cas de nécessité de mise en œuvre de pouvoirs coercitifs, les enquêtes douanières sont confiées à un service judiciaire spécialisé en matière de lutte contre la fraude, le FIOD (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst), qui compte 1 250 agents.

Par ailleurs, la répartition des compétences étant assez claire entre la douane et la police (frontières tierces/circulation), des équipes mixtes ad hoc peuvent être constituées sans difficulté. Plus largement, depuis la signature d'un protocole interministériel en 2007, des équipes mêlant agents administratifs et agents judiciaires sont fréquemment constituées. L'équipe spécialisée du port de Rotterdam dénommée « Hit and Run Cargo Team » (HARC Team) en est un exemple. La HARC Team est dédiée à la lutte contre l'importation de stupéfiants. Cette équipe opérationnelle intègre des agents des douanes (15 agents), de la police portuaire et du FIOD et jouit d'une réputation internationale favorable.

En matière de garde-côtes, la douane ne dispose pas de navires en propre, mais peut utiliser des embarcations d'autres services en tant que de besoin.

III Les douanes en Allemagne

L'administration des douanes allemandes dépend du ministère fédéral des finances. Elle compte au total 41 700 agents.

Sa première mission est d'ordre fiscal : elle collecte à la fois des taxes communautaires (droits de douane, droits anti-dumping) et des taxes nationales (TVA à l'importation, accises sur les alcools, boissons, tabacs, électricité, produits pétroliers...). Elle est également compétente pour le contrôle des subventions agricoles liées à la PAC et, depuis 2014, pour la perception de la taxe sur les véhicules légers (anciennement dévolue aux Länder, son assiette concerne 60 millions de véhicules).

Elle a également une mission de sécurité publique et de lutte contre les trafics. Cette mission s'exerce sur le même spectre de trafics que dans le cas de la DGDDI.

Depuis 2004, elle a reçu une mission de lutte contre le travail illégal. Un service spécialisé a été créé en son sein, le Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), composé de personnels douaniers, libérés par les réformes engagées par la douane dans le cadre de l'élargissement de l'Union vers l'Est en 2004, et par intégration de personnels issus des corps de contrôle de l'Agence fédérale du Travail et d'agents issus de la Deutsche Bahn ou de La Poste allemande.

La douane allemande se compose de deux branches : la douane générale et les services d'enquêtes douanères.

- La douane générale est organisée en trois échelons.

Au niveau fédéral, la direction générale constitue le département III du ministère des Finances (BMF). Elle est chargée de définir la stratégie et de veiller à la transposition des textes communautaires. Elle regroupe moins de 200 personnes (soit 0,5 % du total des effectifs douaniers).

Les structures déconcentrées actuelles sont le produit d'une vaste réforme engagée en 2008, qui s'est traduite par la mise en place de 5 directions fédérales des finances (Bundesfinanzdirektion : BFD) couvrant l'ensemble du territoire. Entre 2002 et 2008, le nombre des directions interrégionales des douanes est ainsi passé de 21 à 5 (BFD Nord, Mitte, West, Sudwest, Sudost). Dans le cadre de cette réforme, les BFD se sont vu confier la gestion de certaines tâches pour l'ensemble de l'Allemagne. Ainsi la BFD de Neustadt-an-der-Weinstrasse a en charge la gestion des contributions indirectes, la BFD de Hambourg, la gestion du droit douanier ou la BFD Sud-Ouest la taxe sur les véhicules légers.

L'échelon local correspond aux 43 directions régionales des finances (Hauptzollämter : HZA) qui regroupent notamment les bureaux de douane et les échelons d'enquêtes.

- Les services d'enquêtes douanières (Zollfahndungsdienst) sont composés d'un service central, le ZKA (Zollkriminalamt – office criminel des douanes –, équivalent de la DNRED et du SNDJ réunis) et de 8 échelons d'enquêtes régionaux (Zollfahndungsämter ou ZFA).

En 2013, la douane allemande a collecté 119,4 Md€ de taxes (contre 123,9 en 2012), soit la moitié des recettes fiscales de l'État fédéral allemand, dont 48,5 Md€ de TVA à l'importation, 4,2 Md€ de droits de douane, 47,7 Md€ de fiscalité énergétique, 14 Md€ d'accises sur les tabacs et 2 Md€ sur les alcools.

Le montant des saisies est donné par le tableau suivant.

2013	Saisies en Allemagne
I. Stupéfiants	
Cannabis	3,15 tonnes
Cocaïne	1 tonne
Héroïne	128 kg
Khat	17 tonnes
Opium	275 kg
Autres	372 kg
II. Tabacs	147 millions de cigarettes
III. Contrefaçons (en nombre de saisies et en valeur)	26 127 constatations pour 134 millions d'euros

Les recouvrements sur contrôle douanier ont atteint 607 M€ la même année

IV Les douanes en Espagne

Placée sous l'autorité unique d'une Agence fiscale d'État relevant du ministère du budget, la douane espagnole comporte trois corps distincts et partage la mission de surveillance avec le ministère de l'Intérieur. Pour autant, les missions des douanes espagnoles relèvent du même périmètre que celui de la douane française.

Les missions de gestion et de contrôle de la perception des droits et taxes et de contrôle des opérations du commerce extérieur sont assurées par des fonctionnaires de l'Agence Fiscale (près de 2000). A l'échelon déconcentré, il existe une structure régionale des douanes dans chacune des 17 communautés autonomes. Chaque dépendance a sous son autorité des délégués provinciaux dans les 52 provinces espagnoles. Ces derniers ont la responsabilité, pour le dédouanement, de 100 administrations des douanes (équivalent des bureaux de douane de la DGDDI) sous l'autorité fonctionnelle desquelles sont placés les gardes civils du service fiscal chargés du contrôle des biens et des personnes dans les enceintes douanières.

La direction de la surveillance douanière (Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera – DAVA) est compétente pour la recherche, la poursuite et la répression de la contrebande, du trafic de stupéfiants, de tabac, de la contrefaçon, de la fraude fiscale et du blanchiment de capitaux. Le responsable local de la DAVA est toujours l'adjoint du directeur régional des douanes.

La DAVA, dont la gestion des agents est distincte de celle des personnels techniques de l'Agence fiscale, compte 1 894 fonctionnaires dont 1 000 ont une spécialité aéromaritime. Tous les agents de la DAVA ont la qualité d'officier de police judiciaire. La DAVA possède 25 bases navales et 6 bases aériennes. Son parc naval est constitué de 2 patrouilleurs de haute mer, 18 vedettes moyennes, 15 vedettes rapides et 2 vedettes légères. Son parc aérien est constitué de 7 hélicoptères et 6 avions. La DAVA possède 9 scanners dont 1 camion scanner mobile (SMS). Elle rémunère des aviseurs.

La DAVA partage sa mission de surveillance avec la Garde civile (Guardia Civil) du ministère de l'Intérieur, dont la direction fiscale et des frontières (Jefatura Fiscal y de Fronteras) assure la surveillance générale du territoire, des côtes, des frontières, des ports et des aéroports, en vue de prévenir et de poursuivre tout acte de contrebande. Ce sont donc les gardes civils du ministère de l'Intérieur qui sont chargés d'assurer la surveillance des enceintes douanières et notamment le contrôle physique des marchandises, des capitaux et des moyens de transports qui entrent et qui sortent du territoire. La Garde civile compte 4 000 fonctionnaires affectés à des missions fiscales et douanières. Ces missions ne sont jamais exercées par des forces de police des autonomies (Mosos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral).

Ce partage de compétence entre des services de deux ministères différents ne manque pas de poser des difficultés parfois sérieuses. Fonctionnellement, le service fiscal de la Garde civile dépend fonctionnellement du responsable des douanes appartenant à l'Agence Fiscale mais relève hiérarchiquement de la structure de la Garde civile, ce qui conduit parfois à des arbitrages en défaveur de l'Agence.

Les interventions des services répressifs en Espagne, lorsqu'ils partagent des objectifs sur terre ou en haute mer, sont coordonnées par un organe collégial sis au ministère de l'Intérieur, le Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

Au total, en 2014, ce sont près de 8 000 fonctionnaires qui sont affectés en Espagne à des missions douanières. Les priorités des services sont fixées chaque année par l'Agence fiscale et publiées au bulletin officiel de l'État sous forme d'une résolution valant plan de contrôle pour l'année.

En matière de lutte contre la fraude, le département des douanes et la Garde civile ont obtenu les résultats significatifs en 2013 :

	Douane	Garde civile*
Tabac (nombre de cartouches)	1,3 million	662 708
Cocaïne (kg)	14 988	6 949
Résine de cannabis (kg)	139 308	58 829
Propriété intellectuelle (nombre d'articles saisis)	2 millions	1,2 million
Blanchiment de capitaux (valeur des biens saisis)	40,6 millions d'euros	Données non connues

*Les résultats de la Garde civile sont ceux obtenus dans les enceintes douanières (ports et aéroports).

L'interception des marchandises prohibées est toutefois moins valorisée que le démantèlement logistique et financier de réseaux illicites. En 2013, les douanes, au titre de la surveillance du territoire, ont ouvert 411 enquêtes judiciaires. Leur action a entraîné l'arrestation de 2 976 personnes.