

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Comité d'évaluation
et de contrôle
des politiques publiques**

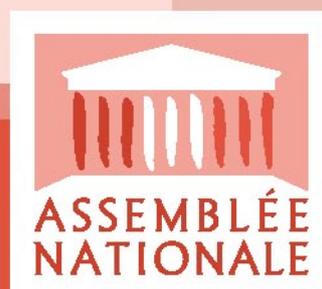
Jeudi
19 février 2015
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 6

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

– Audition, ouverte à la presse, de 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 les trafics. 2

**Présidence
de Mme Martine Pinville,
vice-présidente du
Comité**



La réunion commence à onze heures.

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 fiabilisées 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 approuvées. 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. Quatre-vingts 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 efficacité. 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-ministériarité 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 recouvrés, 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.

La séance est levée à douze heures vingt.
