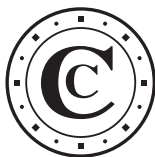


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

Exercices 2013-2019
Un recentrage nécessaire

Synthèse

Septembre 2020

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations concernées figurent à la suite du rapport.

Sommaire

1 La Douane, une administration polyvalente, en adaptation continue pour tenir compte des évolutions du contexte dans lequel s'inscrit l'exercice de ses missions	5
2 Une administration dotée d'une organisation et de moyens spécifiques	9
3 Une transformation freinée par des rigidités de gestion et une insuffisante démarche de performance	11
4 Le nécessaire recentrage de la DGDDI sur son expertise de contrôle des flux de marchandises et de personnes pour faire face aux mutations à venir	15
Recommandations	19



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

Rattachée au ministère de l'action et des comptes publics, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) exerce trois missions principales : la surveillance et la lutte contre la fraude et les trafics, le soutien à l'activité économique, la perception de certains droits et contributions indirectes¹. Elle participe aussi à l'action de l'État en mer, au contrôle des passagers aux frontières extérieures de l'Union et à la gestion des flux migratoires. Elle est en outre compétente en matière d'accompagnement des filières vitivinicoles et du commerce de tabac.

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

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

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

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

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

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

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

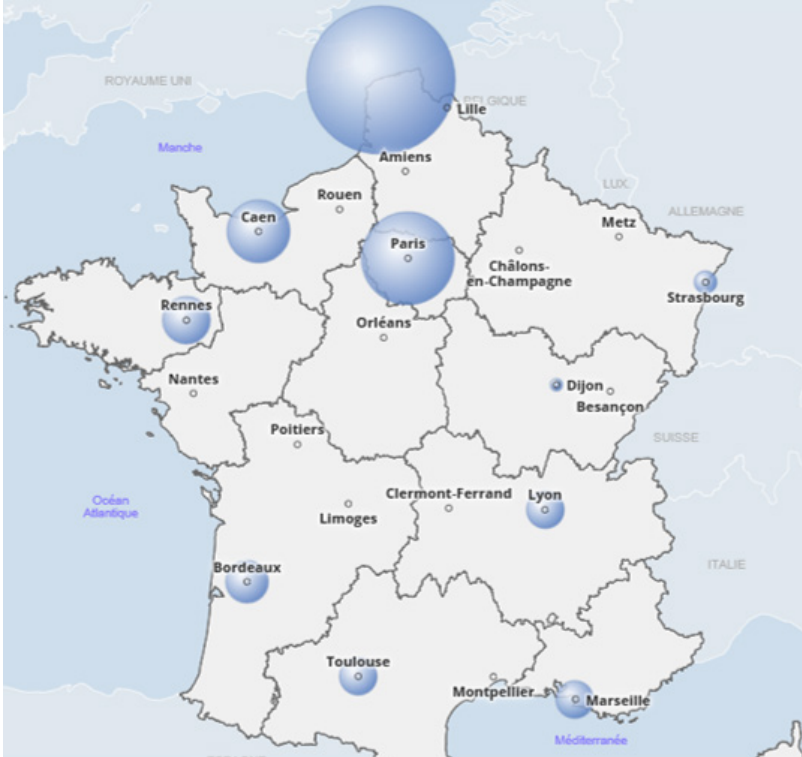
Devant la nécessité de moderniser la gestion fiscale et à la suite des observations constantes de la Cour depuis de nombreuses années, la DGDDI s'est attachée à simplifier la fiscalité dont elle a la charge et à

rationaliser son réseau comptable en lien avec celui de la direction générale des finances publiques (DGFiP). La Douane a ainsi engagé dès 2017 un mouvement de spécialisation et de professionnalisation de la gestion fiscale. Par ailleurs, onze taxes « à faible rendement » ont été supprimées depuis 2013 et l'autoliquidation de la TVA à l'importation est autorisée depuis le 1^{er} janvier 2015, pour simplifier les procédures fiscales des entreprises.

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

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

Répartition géographique des renforts douaniers en France métropolitaine



Source : DGDDI, traitement Cour



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

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

Pour mener ces missions variées, la Douane mobilise près de 17 000 agents, principalement déployés au sein d'un réseau territorial composé de 840 implantations. L'administration centrale assure le pilotage de ce réseau. Dotée d'environ 650 agents en 2018, son organigramme a été revu au 1^{er} octobre 2018 pour s'adapter aux évolutions des missions en cours. À cet égard, la Douane a fait le choix de créer un grand nombre d'entités spécialisées, notamment sous la forme de services à compétence nationale, qui se démarquent de la ligne hiérarchique traditionnelle et disposent d'une certaine autonomie de gestion.

Le découpage territorial de son réseau lui est spécifique et se distingue de celui de l'État. Avec, mi-2019, 12 directions interrégionales,

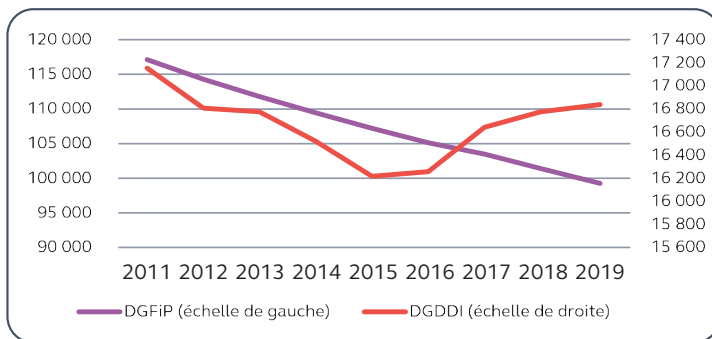
42 directions régionales, 150 bureaux de douane, 244 brigades de surveillance et 51 services de contributions indirectes, le maillage territorial est dense et résulte de la diversité des missions exercées.

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

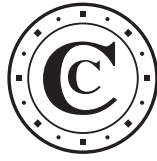
La Douane a bénéficié d'arbitrages financiers favorables. Ainsi, sous le double effet des recrutements accordés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste et de l'anticipation du Brexit, les effectifs de la DGDDI ont augmenté de 4,6 % entre 2015 et 2019. Au sein des ministères financiers, cette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

Une administrations dotée d'une organisation et de moyens spécifiques

Effectifs de la DGDDI et de la DGFIP en ETPT



Source : Documentation budgétaire, traitement Cour des comptes



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

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

De plus, les modalités de logement des agents mises en œuvre par l'établissement public de la « Masse des douanes » demeurent marquées par une série d'insuffisances, déjà relevées par la Cour en 2016². L'accès à un parc de logements devrait pourtant permettre de réduire les difficultés rencontrées par les agents affectés dans certaines directions régionales, notamment en Île-de-France, et constituer un levier d'adaptation de son organisation et de son réseau. La Cour recommande donc de mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers qui facilite leur mobilité géographique.

Alors que la Douane propose une grande diversité de métiers et de carrières et que cet éventail est amené à se transformer sous l'effet des mutations qu'elle connaît, les agents sont peu mobiles et la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) demeure nettement insuffisante. Plusieurs métiers connaissent un écart croissant entre les postes ouverts et les profils disponibles, en particulier

² Cour des comptes, *Le logement des douaniers par la « Masse des douanes », référé, mai 2016*, disponible sur www.ccomptes.fr.

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

dans le domaine des systèmes d'information. Afin de favoriser une plus grande fluidité des parcours professionnels et d'accompagner la stratégie de modernisation, la Cour recommande donc de construire une GPEEC prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane.

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

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

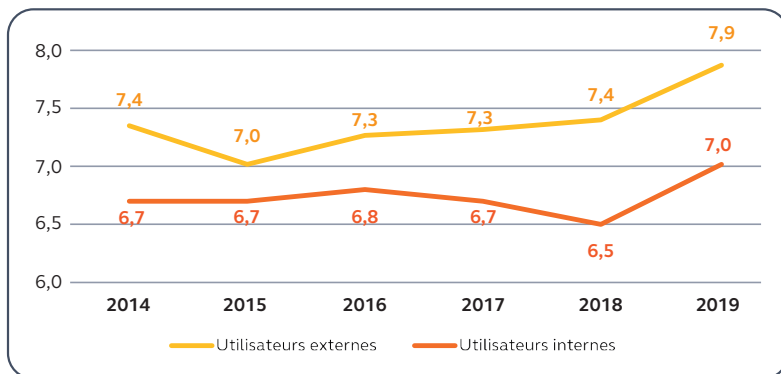
La Cour recommande donc à la Douane de se doter des outils permettant une allocation rationnelle des moyens par missions et par services, ainsi que d'élaborer un suivi précis de son activité afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes.

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

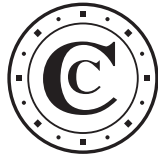
Enfin, la Douane n'a pas mis en place d'outils de mesure de la performance et, en raison de ses missions de contrôle et de sanction, n'a développé que récemment une démarche de mesure du service rendu à l'usager. En conséquence, aucun rapprochement n'est fait de manière systématique entre les résultats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

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

Notation des principaux téléservices (sur dix points)



Source : DGDDI, traitement Cour des comptes



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

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

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

La Douane devrait ainsi se repenser comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux. Elle devrait prévoir la réorganisation de son réseau selon cette logique et en prenant en compte la dématérialisation des procédures. Le redéploiement des moyens devrait, par ailleurs, s'effectuer en s'inscrivant dans une recherche de synergies avec d'autres administrations. À

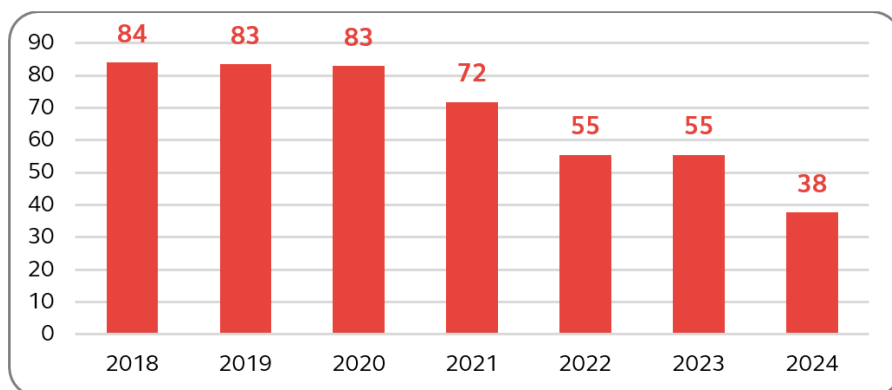
cet égard, la Cour recommande de réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières.

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

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

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

Ordre de grandeur de la diminution attendue des recettes perçues par la DGDDI (en Md€)



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

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

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

s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle.

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

Les transformations profondes induites par le transfert progressif des missions fiscales de la Douane fournissent l'occasion de réévaluer le champ d'intervention de la DGDDI. Elles conduisent à envisager

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

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

Dans un contexte marqué par la forte dynamique de dématérialisation des procédures et de mise en concurrence des différentes douanes de l'Union, cette démarche de transformation doit permettre à la Douane de mieux répondre aux attentes des opérateurs

économiques et à l'évolution des menaces. En recentrant ses activités douanières sur un cœur de métier à fort enjeu, la DGDDI serait ainsi en mesure de renouveler ses modalités d'exercice et de renforcer sa place dans l'action administrative nationale et européenne. Par ces efforts d'adaptation, elle contribuerait à ce que les opérateurs continuent à localiser en France le traitement des flux de marchandises et les chaînes logistiques qui y sont associées.

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

Recommandations

Recommandations relatives à la gestion des ressources humaines

1. Simplifier les régimes statutaires et indemnitaires dérogatoires et en réduire le nombre pour favoriser la mobilité fonctionnelle des douaniers (DGDDI).

2. Mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers, qui facilite leur mobilité géographique (DGDDI).

3. Construire une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane (DGDDI).

Recommandations relatives à la gestion des moyens et à la performance

4. Se doter des outils permettant une meilleure adéquation entre les moyens et les missions des services, notamment d'un indicateur pertinent pour répartir les emplois entre les services territoriaux (DGDDI).

5. Élaborer un suivi précis de l'activité de la Douane afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes (DGDDI).

6. Accroître la disponibilité des moyens aéromaritimes, notamment en accélérant la mutualisation de la maintenance des flottes d'aéronefs et de bateaux (DGDDI).

Recommandations relatives à l'évolution et au recentrage des missions

7. Réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières (DGDDI, DCPAF).

8. Dans le cadre de la montée en charge des missions confiées à Frontex, identifier les moyens nécessaires et les méthodes de travail à mettre en place (DGDDI, SG Mer).

9. Mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans les délais fixés et en déduire les conséquences nécessaires en termes d'effectifs et d'implantations territoriales (DGDDI).

10. Préciser, dispositif fiscal par dispositif fiscal, si le transfert des fonctions de recouvrement vers la DGFIP doit s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle (DGDDI, DGFIP).

11. Mettre en place une valorisation des données mutualisée entre la DGFIP et la DGDDI (DGDDI, DGFIP).

12. Organiser le transfert au ministère de l'agriculture et aux organismes professionnels concernés du suivi économique de la filière vitivinicole (DGDDI, DGAL).

13. Élaborer un plan stratégique fondé sur une revue des missions de la Douane et le traduire d'ici fin 2020 dans un contrat de performance fixant les objectifs, les moyens et un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI (DGDDI).