

Réponses au questionnaire préparatoire

1. Éléments budgétaires

Le projet de budget pour 2020 pour la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ne nous satisfait pas. En effet, il contient une baisse prévisionnelle des effectifs sur une période pluriannuelle de 3 ans : - 93 en 2020, - 278 en 2021 et - 278 en 2022.

La DGDDI renoue ainsi avec les lourdes suppressions d'effectifs qui caractérisaient les années antérieures à 2016. Sur la période 2016 – 2019, les effectifs ont crû, en raison de deux crises majeures, les attentats de l'année 2015 et la perspective du Brexit.

En décidant de reprendre la baisse continue des effectifs, calée sur le rythme de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP) qui elle n'a connu aucune accalmie, le gouvernement indique qu'il considère que la DGDDI peut toujours assurer ses missions avec moins de personnels.

Seuls donc les effectifs affectés à la branche de la Surveillance et directement en lien avec la prise en charge du Brexit sont préservés. Les autres ont vocation à baisser, continuellement.

Or, les autres missions de la Douane demeurent essentielles. Dans un contexte de fragilisation de la mondialisation, d'exposition renforcée aux crises internationales, commerciales, sanitaires, climatiques, la mission de protection économique du territoire est plus que jamais cruciale. Or, le gouvernement semble considérer que cette mission est d'ordre secondaire et peut toujours être effectuée avec moins d'agents sur un territoire qui se caractérise de plus en plus comme un désert douanier.

De la même façon, les agents de la filière opérations commerciales (OPCO) en charge de la fiscalité indirecte perçoivent 84 milliards d'euros par an. Leur mission s'avère donc également très importante pour les finances publiques. Pourtant, alors que ce réseau est particulièrement peu consommateur d'emplois (1027 ETPT), déjà très concentré, le gouvernement souhaite encore couper dans les effectifs et même transférer ces missions à la DGFiP, alors que l'efficacité de la DGDDI sur ce secteur est évidente et reconnue (notre argumentaire sera développé au point 5).

En résumé, les annonces de suppression d'effectifs sur la DGDDI, et plus largement sur la sphère de Bercy, démontre que ce gouvernement considère, comme ses prédécesseurs, que l'administration financière constitue toujours la variable d'ajustement prioritaire lorsqu'est fixé un objectif politique de suppressions d'emplois. Pourtant, aucune étude d'impact ni bilan n'a jamais été dressé afin d'établir la rationalité de ces décisions.

2. Indicateurs de performance

Contrairement aux déclarations d'intention qui ont pu être formulées, ceux-ci demeurent liés aux quantités saisies et l'administration comme le gouvernement continuent d'en faire leur axe principal de communication.

L'organisation administrative demeure toute entière dédiée à l'accumulation des quantités de produits saisis. Les résultats en matière de lutte anti-fraude ne sont déterminés que par cet unique biais, et l'organisation de la Douane ne dépend toujours que de cela.

L'exemple des saisies de stupéfiants à Orly en provenance de Cayenne est révélateur : les saisies sont très importantes, mais aucune réflexion n'est menée sur la capacité d'appréhension des quantités entrant réellement sur le territoire ni sur une réorientation de l'organisation impliquant davantage les services de Cayenne.

Au final, l'activité de l'agent demeure toujours uniquement évaluée, à titre individuel, par le seul biais de la quantité saisie, ce qui cloisonne l'importance de la mission de service public réalisée au quotidien. L'administration ne valorise toujours pas assez les résultats ayant permis la mise en lumière d'un mode opératoire ou d'un mécanisme nouveau ou complexe.

En matière de dédouanement, priorité est toujours donnée à la réduction du temps d'immobilisation des marchandises, au détriment de tous les autres, indicateur absurde entre tous. En effet, si la logique de cet indicateur était poussée jusqu'au bout, ce timer serait fixé à 0, interdisant tout contrôle et toute intervention de l'agent dans son rôle de protection économique du territoire.

3. État du dialogue social

Le dialogue social en douane donne l'impression d'un immense gâchis. La signature de l'accord du 17 mai faisant suite à un mouvement social très important, aurait dû créer une dynamique vertueuse, permettant de valoriser les points concrets qui se trouvent dans ce texte.

Or, la rentrée de septembre 2019 a réduit d'emblée à néant la possibilité de construire cette dynamique. Les transferts de taxe de la DGDDI vers la DGFIP ont été découverts par les agents par voie de presse. La nouvelle directrice générale a mis plus d'un mois à communiquer sur ce sujet crucial auprès des agents. À ce jour, aucune perspective tangible pour le devenir des agents concernés n'est prévue et il a fallu un vœu de l'intersyndicale pour que l'administration consente à organiser un comité technique de cadrage avant d'entamer les discussions techniques sur ce transfert.

Les douaniers constatent donc que, comme à l'accoutumée, l'administration ne prépare pas ni ne justifie ses réformes auprès des agents, et, une fois celles-ci enclenchées, ne dispose d'aucun plan solide sur la poursuite de carrière des douaniers impactés par ces décisions.

Il est donc urgent que le dialogue social, pour retrouver de la crédibilité, retrouve du contenu, particulièrement dans la période immédiate, où les conséquences sociales des décisions politiques sont très lourdes.

4. Préparation du Brexit

Il est difficile d'envisager les conséquences exactes du Brexit tant que ce dernier n'advient pas. Cependant, le déploiement d'emplois est toujours en cours, et les arbitrages finaux ne seront connus qu'après le 18 décembre (avec la diffusion des plafonds d'emploi par Directions interrégionales - DI). Le manque de matériel, d'infrastructures en adéquation avec les demandes du terrain sont flagrants. Certains agents n'ont pas tous leur matériel. Les bureaux des hauts de France ne sont toujours pas abondés en effectifs suffisant, dans l'hypothèse d'un Brexit acté au 31/10.

Sur le point très sensible de la gare du Nord, la Douane rencontre des difficultés récurrentes pour procéder aux aménagements nécessaires, en raison de l'obstruction de la SNCF Gare&Connexions, propriétaire des lieux sur lesquels opèrent la brigade. Un équipement aussi basique qu'une aubette de détaxe demande des mois de processus avant d'être enfin installée.

Sur ce point très sensible des opérations de sûreté réalisées en gare du Nord, les agents continuent à exercer leur travail avec le plus grand professionnalisme et se préparent au défi du Brexit, alors même que le ministre continue de faire planer la menace de retirer du champ de compétence de la Douane cette mission cruciale. Ce choix n'aurait aucun sens au regard de l'expertise et des résultats obtenus (saisie d'armes, explosifs, munitions de guerre) par les agents de la gare du nord et des Hauts de France.

Les agents vivent particulièrement mal cette remise en cause, qui nie leur investissement quotidien pour la sûreté du site du Tunnel et des voyageurs qui l'empruntent. Envisager de confier à un opérateur privé une telle mission, justement à l'heure du Brexit, leur paraît à juste titre dangereux.

En-dehors des grands points de passage marchandises et voyageurs identifiés (Manche, gare du Nord, aéroports), il n'a pas été porté à notre connaissance d'action spécifique sur l'identification des régions et des secteurs économiques les plus touchés, en termes de trafics de marchandises, par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

5. Unification du recouvrement

Les recommandations du rapport Gardette ont d'ores et déjà connu une traduction politique puisque ce dispositif figure dans le projet de loi de finances pour 2020.

Notre avis sur ce processus est très négatif. Sur le plan formel, tout d'abord, ce processus est décidé sans aucune étude d'impact ni bilan préalable sur les taxes déjà transférées dans le PLF 2019.

L'intérêt de ce transfert pour l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique n'est donc pas démontré et il paraît n'avoir qu'un fondement idéologique.

En matière de droits indirects, l'efficacité de l'administration des douanes était mesurée et reconnue. Le coût d'intervention de la DGDDI en la matière (rapport entre le montant recouvré et le coût administratif nécessaire pour effectuer la perception de ces recettes) est de 0,39 € pour 100 €.

Le gouvernement justifie cette réforme dans son exposé des motifs au nom de principes non étayés de « rationalisation » et « simplification ». Or, la DGDDI a continuellement modernisé, numérisé, spécialisé ses services, au prix d'efforts importants, notamment en matière de formation de ses agents. Le taux de satisfaction affiché des usagers de la Douane est de 85 %.

S'il n'existe donc, au plan de la gestion publique, aucune raison pour procéder à ce transfert, par contre, il existe de nombreux arguments pour le maintien de la gestion de ces taxes en Douane.

Les accises, droits indirects à taux élevé, sont des taxes perçues sur les volumes de produits mis sur le marché. La capacité d'appréhension du mouvement du produit est donc essentielle : c'est pourquoi la TICPE a toujours été gérée par la Douane et que les contributions indirectes en 1993 ont été intégrées dans le champ de compétences de la Douane. En effet, avec l'ouverture physique du marché intérieur, la potentialité de fraude était considérablement augmentée, il était donc raisonnable de confier la gestion de cette taxe à l'administration la mieux à même d'effectuer des contrôles.

En effet, seule la Douane dispose de la capacité de réaliser des contrôles de la marchandise en mouvement sur la route, dans les aéroports, les gares, etc. Par ailleurs, son rôle historique d'administration de la marchandise lui donne l'expertise nécessaire, que ce soit en OPCO ou en surveillance, pour prélever des échantillons, dénombrer, réaliser des analyses en laboratoire, etc. Depuis son transfert à la DGFiP, la taxe sur les boissons non alcooliques (BNA) n'a donné a priori lieu à aucune analyse laboratoire !

Le lien direct qui existe entre les bureaux de Douane, qui gèrent l'assiette de la taxe, le lien avec les opérateurs et les contrôles réguliers, et les brigades, en capacité d'intervenir sur l'ensemble du territoire, assure une cohérence au dispositif de contrôle.

Défaire ce lien, en confiant la gestion de la taxe à une autre administration, entraînerait à coup sûr une perte de qualité des contrôles effectués dans ce secteur sensible. En ce sens, cette décision nous paraît en totale contradiction avec la priorité donnée par le ministre à la lutte contre la fraude sur les tabacs.

Enfin, le positionnement de la Douane comme administration chargée de la fiscalité environnementale était lisible et logique, selon la même logique d'expérience et de capacité de contrôles, par exemple dans les installations soumises à la taxe générale sur les activités polluantes relative aux déchets (TGAP déchets), où le contrôle physique est essentiel. À l'heure où les enjeux climatiques ne peuvent plus être niés, le choix du gouvernement de ce priver de cette expertise interroge.

Ce processus rencontre donc incompréhension et colère chez les douaniers, d'autant plus que cette décision politique ne s'accompagne d'aucune garantie sociale collective clairement énoncée, jetant de nouveau dans l'incertitude un millier de collègues. C'est une remise en cause brutale de leur travail, pour des motifs qui ne relèvent pas de la bonne gestion publique et de l'efficacité.

6. Formation et GPEC (*gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences*)

L'enjeu principal en matière de gestion en ressources humaines (RH) se situe dans ce qui vient d'être énoncé plus haut. Comment les agents peuvent-ils continuer à s'investir pleinement lorsque leur travail peut leur être enlevé du jour au lendemain, pour d'obscurs motifs politiques, alors même que leur engagement public était reconnu et que les résultats étaient à la hauteur ?

Aucun dispositif de formation ou de qualité de vie au travail ne peut dans ce contexte être crédible, tant qu'aucun futur lisible n'est proposé aux agents des douanes.

7. Lutte contre les trafics de stupéfiants

Le plan présente des aspects positifs dans la mesure où il implique les différents acteurs. Le partage d'informations est par essence positif. De même, regrouper différents niveaux (activités opérationnelles, coordination et relations internationales) sous « un même toit » est plutôt un engagement louable.

On ne conteste pas l'existence d'un chef de file, qui en l'espèce, est plutôt du côté du duo Intérieur / Justice qu'à Bercy, par nature dirait-on. Cependant, on insiste sur la réussite repose sur l'addition des moyens de chacun des acteurs. Et la DGDDI est ici un atout majeur, sous réserve qu'on lui donne les moyens de fonctionner. Elle est par nature une administration de flux et de mouvements et est partie intégrante du monde des échanges. Pour employer un raccourci, c'est « la » vigie en la matière. Or, les flux licites constituent la meilleure dissimulation de ceux qui ne le sont pas. Par ailleurs, une interception lors des mouvements permet de contribuer à une réelle protection du territoire et des personnes. Pour nous, il est donc simplement évident qu'il faut préserver cette « police » des marchandises et que cette dernière doit conserver son ancrage économique et commercial.

Si nous admettons la nécessité d'une structure centrale dans ce plan, nous observons quand même qu'il faut conserver une action de premier niveau ou du quotidien si on peut dire. Si on emploie un raccourci, cette guerre se gagne (si tant qu'on puisse l'emporter, mais ceci est un autre débat ...), tout autant et même plus avec des services au plus près des populations et de l'activité. La DGDDI doit en ce sens conserver sa spécificité et son originalité (positionnement au ministère des finances, lien privilégié avec les services OPCO). Un service central peut constituer une clé de voûte, mais il ne peut être l'alpha et l'oméga de la réponse.

Sur le « plan mules », on a assisté à une augmentation des saisies et du nombre de personnes incriminées. Mais, en quelque sorte, au-delà de l'efficacité ou non du plan, c'est un effet mécanique. Il a été demandé de mettre l'accent sur ce sujet. L'administration l'a fait et cela a abouti à une hausse des chiffres. Est-ce qu'on résout le problème pour autant, il serait à notre sens, un peu présomptueux de conclure ainsi. Le phénomène concerné est notable, notamment par deux aspects. Il a en quelque sorte une « géographie idéale ». En effet, on a une zone de production à côté d'une porte d'entrée sur la zone « commerciale ». La frontière entre les deux est sûrement l'une des plus délicates que la Douane française doit gérer.

Le deuxième point en découle. Il s'agit d'un phénomène où les organisations de fraude semblent avoir un choix tactique fort, celui de submerger les services de contrôle. Elles admettent un pourcentage de pertes, mais savent qu'au-delà d'un certain nombre, les services de l'État ne pourront pas suivre.

Il y a donc là forcément une adaptation des moyens déployés au défi qui nous est imposé. Il faut privilégier l'action en amont. Ne rêvons pas : sécuriser une frontière amazonienne est très compliquée. Par contre, on peut s'efforcer de mettre l'accent sur l'embarquement au départ, afin d'éviter l'engorgement à destination (voir notre réponse au point 2).

8. Éléments complémentaires

SOLIDAIRES DOUANES souhaite insister sur la nécessité de donner de la visibilité et des perspectives à long terme aux douaniers, engagés au quotidien dans leurs missions fiscales et de sécurisation du territoire. La réforme du transfert de taxes vers la DGFIP est incohérente et injustifiée, et n'est accompagnée d'aucune perspective sociale collective concrète.

Nous pensons que pour être efficace, l'État se doit de donner du sens et de la visibilité aux agents qui s'investissent tous les jours pour donner corps au service public. En ce sens, la réforme en cours, autant dans son contenu que dans sa conduite, est à revoir totalement.