

Assemblée nationale

Comité d'Evaluation et de Contrôle des Politiques Publiques

L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics

Rapport ...

sur le rapport de la Cour des comptes

Sommaire

Avertissement	<i>page 2</i>
Synthèse	<i>pp 3 à 9</i>
Récapitulatif des recommandations	<i>pp 10 à 12</i>
Chapitre I → Des enjeux en mutation, des capacités d'action tributaires du cadre européen	<i>page 13</i>
Chapitre II → Des priorités peu étayées, une efficacité mal évaluée	<i>pp 13 et 14</i>
Chapitre III → Le dispositif opérationnel : une adaptation à accélérer	<i>pp 15 à 26</i>
Chapitre IV → La Douane et les autres services de l'Etat : des coopérations à renforcer	<i>pp 27 à 31</i>
Conclusion générale	<i>pp 32 et 33</i>
Annexes	<i>pp 34 et 35</i>
Glossaire des sigles	<i>page 36</i>

Avertissement

Le présent document est une **lecture critique** du rapport de la Cour des Comptes rendu public le 19 février 2015 concernant l'action de la Douane (DGDDI) dans la lutte contre la fraude et les trafics.

Il en suivra l'articulation, au fil des plus de 140 pages du contenu du document étudié.

Il ne s'agit pas de jeter à bas tous les éléments mis en avant par la Cour, mais d'apporter un autre éclairage sur le sujet. Et, au passage, de relever quelques « failles » ou « mauvaises informations » ...

Sur ce point, il est d'ailleurs observé que les magistrats ont entendu (cf. annexe 2), à quelques exceptions près, uniquement des représentants des administrations, et en premier lieu (pages 126 et 127) de celle de la direction générale des Douanes, qui ont sûrement dû estimer que la voie tracée dans le projet stratégique n'était rien moins que lumineuse...

Pourtant, nous ne taxerons évidemment pas les rédacteurs de naïveté. Quoique se faire « balader » par l'administration soit envisageable par moments (on a en décelé quelques traces)

Nous aurions cependant souhaité que le prisme de l'étude soit quelque peu élargi, en recueillant les avis d'observateurs rompus à ce sujet, d'associations, voire (soyons fous) des organisations syndicales douanières ou des fédérations ministérielles.

Bien évidemment, le « rapport sur le rapport » ne saura égaler en contenu savamment rédigé, le travail de la Cour des Comptes.

Nous n'en avons ni les moyens, ni l'ambition.

Il n'empêche que les conclusions de la Cour peuvent être mises en débat et ne sauraient constituer la seule vue « nécessaire et suffisante » sur ce que doit être l'administration des Douanes aujourd'hui et demain.

Le ton employé ici sera peut-être plus libre que la rigueur technique des « plumes » de la Cour. Sans être outrancier, quelques éléments forts seront mis en avant.

En effet, les agents des Douanes n'ont peur de rien, ni de personne en termes d'évaluation de leurs métiers et de leur action. Ces quelques lignes constitueront donc également une forme d'hommage qui leur est adressé.

* *
*

Synthèse

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

Organisations de fraude

Le rapport commence par insister sur le fait que la lutte contre les fraudes et les trafics « ne consiste [...] plus seulement à interrompre des mouvements physiques de marchandises, mais aussi, voire surtout à identifier des mécanismes de fraude [et] à démanteler des réseaux (page 7).

Voilà d'emblée une phrase qui nous arrête. Nous ne pouvons que souscrire à une volonté visant à s'attaquer aux organisations de fraude. Mais à notre sens, et la croissance des flux nous apporte son soutien, l'action principale doit être le contrôle en temps réel c'est-à-dire en la matière le contrôle immédiat. Exemple basique : un jouet pas du tout aux normes. C'est très bien de vouloir emmener l'importateur devant le tribunal. Mais c'est bien mieux de le faire, après avoir stoppé la cargaison et avant qu'un gamin ne s'étouffe avec. Voilà l'essence d'un service de protection et de régulation.

Le SNDJ

Le rapport souligne la consécration de la Douane Judiciaire. C'est effectivement une réussite patente. Cependant, il ne faut pas oublier que le Service National de Douane Judiciaire (SNDJ) est et ne peut rester qu'un service d'exception. C'est en quelque sorte l'arme ultime, qui doit parachever la pyramide de la lutte contre la fraude (LCF). À défaut, c'est une toute autre organisation qu'on veut créer. Celle-ci serait basée sur un abaissement des contrôles de premier niveau (à la circulation et aux points d'entrée/sortie communautaires) et la mise en avant (médiatique?) de dossiers qui masqueraient l'efficacité réelle du système de protection.

Traçabilité

Le rapport évoque également les importations ayant transité par d'autres Etats membres. Il ne s'agit pas d'opposer des Etats expansionnistes / laxistes et la vertueuse France. La réalité est bien plus complexe que cela. Ainsi, certains de nos outils de détection (ex. : les limites du système DELTA – cf rapport (déjà ancien) du cabinet Indigo) n'ont rien de bien supérieur à ceux d'autres Etats membres (Allemagne, Pays-Bas, ...).

Quant à la traçabilité des marchandises introduites sur le territoire européen, les termes sont d'une pudeur de violette : « insuffisante » pour les rédacteurs, « quasi-inexistante » serait plus juste à notre sens.

Régime 42

Le rapport évoque le cas du régime 42 (circulation des marchandises en provenance des pays tiers en suspension de TVA). Voici typiquement le cas où une structure alibi – la « task force dragon » (!), placée à la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) et avec tout le respect dû à son travail - a été créée.

Par contre, tout le reste du « filet » est quasiment inopérant. Si la piste des coopérations bilatérales peut être validée (elle a d'ailleurs déjà porté ses premiers fruits), c'est une réaction d'ensemble qui doit suivre et non les efforts de quelques agents déterminés, ce qui est le cas aujourd'hui.

Synthèse

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

Sur ce point, la Cour commence par chercher une forme de graal que personne n'a jamais trouvé. À tel point qu'on peut se demander si dépenser de l'énergie dans cette quête n'est pas critiquable en matière d'action publique.

Origine de la priorisation

La Douane a terriblement pris le pli des critères de performance, à tel point que cela a perverti son action au quotidien. La traduction en tableaux de bord a pris le pas sur l'action en elle-même. Didier Migaud, premier président de la Cour, mais également lointain géniteur de la LOLF, n'en reconnaîtrait sûrement pas son « enfant », dans les effets que ce dernier a engendrés. Ainsi, il est fréquemment entendu dans les services que telle ou telle affaire ne présente pas d'intérêt car elle n'impacte l'indicateur P (X) du service concerné.

Voilà qui mérite d'être rapporté au législateur, destinataire du rapport : nous effectuons effectivement un tri dans les législations qu'il élabore et que l'on nous demande d'appliquer. Ceci est tout autant une évidence qu'un scandale démocratique.

Nous proposerions un petit test : demander à toutes les unités de France et de Navarre s'il est plus intéressant de contrôler des marchandises dont la taxation a éventuellement été éludée ou de réaliser un contentieux portant 10 cartouches de cigarettes. Une petite idée de la réponse ?

L'obscur tyrannie du chiffre...

Voici un agent méritant qui a réalisé deux dossiers contentieux X et Y. Dans le premier (X), au bout d'efforts longs et laborieux, l'agent a établi que 10 000 euros de TVA avaient été éludés dans une opération. Par ailleurs, il a également réalisé une affaire (Y) moins intéressante dans sa portée frauduleuse, car portant sur de la TVA récupérable, c'est-à-dire que l'administration fiscale devra décaisser par ailleurs. Mais l'affaire porte sur un montant nominal d'un million d'euros.

Si l'affaire X peut lui apporter une forme d'estime locale, le dossier Y sera beaucoup plus porteur en termes d'imputation des indicateurs de performance. On va donc valoriser le seul dossier y, ce qui est une perversion de l'idée d'indicateur.

Exemple simpliste ? Peut-être ... mais surtout très réaliste !

Triptyque

Dans la même veine, les rédacteurs soulignent la tyrannie du trio stupéfiants / tabacs / contrefaçons. C'est effectivement une forme de priorisation. Il est donc quelque peu paradoxal de voir la Cour à la fois la déplorer et la solliciter.

Cependant, il est vrai que, pour la surveillance, ce diktat s'est effectivement imposé. Toute autre constatation n'a plus qu'un intérêt tout relatif pour l'appareil administratif. Or, la Douane dans sa version Shiva doit veiller à l'application de nombreuses réglementations : convention de Washington, conformité des produits, biens culturels, ...

Synthèse

Or, ces secteurs ont largement disparu des écrans radar. Il y a bien évidemment des dossiers qui sont réalisés, mais on est là bien plus dans le registre de l'anecdote que de l'engagement régulier.

Sur ce point, les effets sont malheureusement loin d'être négligeables car la Douane constitue parfois la seule force de contrôle des mouvements, s'agissant de ces thématiques.

L'anecdote qui tue (ou blesse) ?

Il y a quelques temps la France s'est émue de l'affaire dite du « chevalgate », ou de pauvres vieux canassons avaient terminé dans des lasagnes, après un périple dans l'Europe entière. Il semble que les camions aient fait l'objet d'un contrôle (de pure routine). La supercherie aurait pu être décelable (les viandes incriminées ne sont pas de la même couleur). Mais ils ont pu continuer leur route. Peut-être un peu parce que dès qu'on ne trouve pas des stupéfiants, des contrefaçons ou du tabac (et quelques autres « must »), on referme les portes du véhicule. Ce ne sont pas là les agents qui sont en cause, mais l'administration, qui ne met pas tout en œuvre pour que l'on tire le maximum de ce moyen fondamental qu'est le contrôle à la circulation.

* *
*

Synthèse

3) « Une organisation interne à adapter »

La Cour reconnaît la difficulté d'une approche globale et privilégie une approche sur les structures. Admettons et suivons-là sur ce terrain.

DNRED et SNDJ

Sont évoqués les deux services spécialisés : la DNRED et le SNDJ.

La Cour compare leurs résultats avec ceux des autres services douaniers. A notre sens, c'est comparer des choses qui la plupart du temps ne sont pas comparables. En effet, les modes d'intervention de ces services, qui font de l'investigation, sont largement spécifiques. La comparaison n'est ni utile, ni souhaitable.

Par ailleurs, ces services se nourrissent du travail des unités de premier niveau et auraient nettement moins de sens, si on les déconnecte d'un réseau ou si ce dernier se réduit largement.

Par ailleurs, il y a deux énormes inexactitudes dans les constats de la Cour en ce qui concerne ce duo infernal. Leurs effectifs et leurs moyens n'ont pas été renforcés. Ils sont stables s'agissant du SNDJ (220 agents) et en baisse en ce qui concerne la DNRED (réduction du budget de fonctionnement de 40 % et petite « décrue » s'agissant des effectifs).

SARC

Quant au service central de ciblage (SARC), son positionnement vis-à-vis de l'existant – DNRED, cellules de ciblage locales (CROC) – pose question. Cela renvoie également au problème de fond qui consiste à avoir de plus en plus de « penseurs » / prescripteurs du contrôle et de moins en moins de « petites mains » pour réaliser ces derniers.

Or, un contrôle totalement prescrit et diligenté loin du terrain de jeu ne présente pas les meilleurs gages d'efficacité bien au contraire.

Enfin, il faut observer également qu'un service de ce type peut plus facilement constituer un apport dans un espace fermé (c'est le cas des Etats-Unis par exemple) que dans une zone plus ouverte, ce qui est la situation de la France.

Réseau territorial

Selon les rédacteurs, le réseau territorial serait largement modelé par l'existant d'avant 1993 (frontières intracommunautaires). Pour tout agent ayant connu la période entre 1993 et ce jour, nous sommes là dans la fantasmagorie. En effet, de grandes directions positionnées sur des flux d'avant 1993 ont vu leurs effectifs largement amputés, voire parfois être divisés par deux ou par trois (cas de Mulhouse, de la Lorraine, de Nice, ...). Même quand les flux à la circulation demeurent importants, voire même se développent (ce qui est le cas dans la majorité des zones géographiques), les effectifs ont subi de très fortes baisses à titre général. Dès lors, l'accusation d'immobilisme depuis l'ouverture du Grand Marché Intérieur est largement, voire totalement, infondée.

Synthèse

Le rapport plaide pour la conservation de capacités « *suffisantes* » (à noter que le terme « *fortes* » n'a pas été employé dans cette phrase) aux points d'entrée portuaires et aéroportuaires. Il s'agit là d'une évidence. Quant on sait que le niveau moyen de contrôle des conteneurs est de 3 pour 1000 à titre général et que Le Havre, à titre d'exemple, traite 2,6 millions de conteneurs par an, on devine aisément nos « béances » en termes de contrôle des flux. Mais une forte présence sur les grands sites ne saurait être considérée comme une réponse suffisante en termes de maîtrise de nos flux.

La Cour relève elle-même l'explosion du fret express. C'est effectivement un défi en termes de volume, mais également de vitesse des opérations. Sommes-nous en capacité de faire face ? On peut craindre que non et la situation risque de ne pas s'arranger, sauf à croire que l'e-commerce n'est qu'un phénomène passager dont l'importance va décroître. Peu crédible ? Effectivement.

Mais, de façon plus large, estimer qu'un seul maintien fort (à terme) d'un trio Roissy – Le Havre – Marseille est une perspective porteuse nous paraît pour le moins douteux. Un certain nombre d'opérateurs, et non des moindres, pourrait d'ailleurs nous rejoindre sur ce point.

Si la seule possibilité de contrôle est exercée au point d'entrée et que tout « engorgement » des flux, est inenvisageable sur ces sites, cela signifie clairement que le contrôle tiendra de plus en plus de la gageure. On peut rétorquer que les moyens de ciblage constituent un moyen de relever le défi. Ceci est partiellement inexact : le ciblage est une aide au contrôle. Il ne peut devenir le ressort premier de ce dernier. Ou alors c'est un choix politique, à savoir d'accepter pour la collectivité, la notion de contrôle a minima, avec tout ce que cela signifie. On se rend compte que c'est de plus en plus un choix de fait, mais que personne n'ose l'admettre publiquement.

La Surveillance

S'agissant des implantations des unités de surveillance, le rapport semble plaider pour un « ménage » d'ensemble (que la Douane n'aurait pas osé faire) en s'appuyant par ailleurs sur le renforcement des capacités de coordination.

Nous critiquons d'emblée l'argument des unités trop petites. Il est particulièrement « irritant » : en effet, on nous reproche quelque chose que nous subissons, à savoir la suppression de postes. Voilà bien une superbe illustration de la double peine !

On peut concevoir qu'il faille doter les services d'un minimum de ressources afin d'avoir une couverture espace / temps décente. Cependant, l'Etat est déjà allé très loin dans le démantèlement. Ainsi, nous prenons l'exemple du quart nord-ouest du pays. Plusieurs « petites » brigades ont été fermées.

Or, elles réalisaient un certain nombre de contrôles routiers aboutissant à la saisie de produits stupéfiants (cocaïne notamment) destinés à des milieux de vie à condition difficile (pêcheurs, milieu agricole, ...). Les quantités ne pouvaient égaler les grandes saisies, car le flux ne s'y prête pas. Seulement il mérite une action de l'Etat. Ce flux a-t-il cessé depuis ? D'après nos informations, ce n'est absolument pas le cas.

Par ailleurs, il convient de ne pas sous-estimer ce qui a été fait. En effet, le nombre de « micro-brigades » s'est largement réduit. Par ailleurs, si on considère qu'un effectif de 25 – 30 agents n'est pas suffisant, cela signifie que des zones de flux et /ou sensibles peuvent perdre leur unité territoriale (ex. : Rouen, Grenoble, Poitiers, ...). Enfin, il faut rappeler que nous avons déjà « déserté » des sites de même nature (ex. : Orléans, Mulhouse, ...).

Synthèse

Les Garde-côtes

Le jugement sur l'utilité de la flotte navale et aérienne est lapidaire : « très réduite » (!). C'est exact (eh oui!) ... à condition de les considérer avec le même regard que celui porté sur les unités terrestres, ce qui serait un comble.

Effectivement, à l'aune du « triptyque » pourtant dénoncé par la Cour elle-même (stupéfiants, tabacs, contrefaçons), les unités concernées ne sont pas opérantes. En termes d'action de l'Etat en mer (AEM), le bilan est, à l'évidence, différent. Or, à notre sens, c'est le critère du concours à l'AEM qui doit être pris en compte. À défaut, le débat est tronqué.

Il n'en demeure pas moins que le type de moyen peut faire l'objet d'interrogations légitimes. Mais en tout état de cause, la garde ne doit être baissée sur ce sujet.

Nous aurons ici une remarque spécifique sur les Antilles, domaine sensible s'il en est en termes de trafic de stupéfiants. Nos moyens garde-côtes sont en bien piteux état. Or, la zone concernée est stratégique en termes de stupéfiants (cocaïne notamment) et représente un espace (en superficie) à peu près équivalent à celui de l'ensemble de l'Union Européenne !

* *
*

Synthèse

4) « Une coopération avec d'autres services de l'État à renforcer et à clarifier »

DGFIP

La Cour évoque ici un « phénomène » (la coopération) qui serait récent. C'est discutable. En effet, à titre d'exemple, il est évoqué la thématique fiscale. Or, le protocole est ancien et l'échange d'agents de liaison (DNEF / DNRED) date de plus de 20 ans !

Mais surtout les protocoles, cadre sur lequel les rapporteurs insistent ne sont qu'un élément parmi d'autres. L'administration des Douanes a une double vocation : ses missions propres et être une administration « de concours ». Par sa présence sur les flux, elle est par nature un service où la coopération est une donnée structurelle. Les exemples sont légion et forme un horizon très varié : des proches Direction Générale des Finances Publiques (mission fiscale) et Répression des Fraudes (conformité, sécurité) en passant par le droit pénal commun (qui va jusqu'à intercepter des gens recherchés pour terrorisme!) la protection de l'environnement (normes, pollutions,...) jusqu'à la Défense (produits stratégiques, biens à double usage) ou à la protection du patrimoine (liste non exhaustive ...).

Au cas d'espèce, la Cour enfonce ici avec entrain une porte ouverte, pour quelque chose qui n'a rien de novateur et qui est, en général, salué par les autres administrations. Ce rôle de « prestataire » n'est, à notre sens, pas suffisamment valorisé et pris en compte.

L'autorité judiciaire

S'agissant des relations avec la justice, c'est évidemment un chapitre où il y a beaucoup à dire. Mais c'est en quelque sorte une donnée de départ entre, d'une part, l'autorité judiciaire et le droit pénal général et d'autre part une organisation administrative et un droit particulier.

Cependant, cela n'annihile tous les progrès réalisés en la matière. Ces derniers ne sont pas du tout négligeables, même si des frictions resteront toujours « au menu ».

La Douane va même si loin dans ce rapprochement qu'elle a parfois transposé des modalités d'actions judiciaires, alors que personne ne les lui imposait, en tout cas pas dans les modalités retenues.

(En ce qui concerne le dossier des points de passage aux frontières, voir § des recommandations).

Récapitulation des recommandations

Amélioration des conditions d'action dans l'environnement européen

(3 mesures)

Euh .. oui !

Mais ce n'est pas juste une question franco-française.

Au moins, l'angle choisi change de la sempiternelle représentation de l'espace européen en zone de concurrence y compris entre les administrations (nous notons et rappelons à cette occasion que cette dernière est l'un des axes fondateurs du Projet Stratégique). Or, elle est douteuse en termes d'action publique et représente une illusion patente par rapport à ce que peut (et ne peut pas) la DGDDI.

Mesures des coûts et résultats

(2 mesures)

En ce qui concerne les saisies de stupéfiants, nous avons les plus grandes réserves s'agissant des « enseignements » chiffrés en termes de détection de la fraude, phénomène caché par nature. Nous avons également une interrogation sur la « course aux gros chiffres », qui est une réalité qu'il conviendrait d'analyser et pas qu'à la DGDDI (peut-être aussi chez ceux cités en référence par la Cour en termes de comptabilisation). Le fait que le chiffre prime sur l'essence même de la mission n'est pas une vue de l'esprit.

Structure du dispositif de surveillance

(2 mesures)

S'agissant de la mesure n° 6 (moratoire sur les acquisitions), eu égard à l'état du parc, nous craignons qu'elle ne soit tout bonnement pas envisageable !

Par ailleurs, il y a là une condamnation d'au moins 10 ans de choix politiques en termes d'équipements.

Dans ce cas, un réel retour en arrière s'impose et nous ne sommes pas persuadés que nos « décideurs » soient prêts à effectuer ce travail qu'on pourrait qualifier d'oeuvre de vérité !

Sur le resserrement du maillage terrestre, nous aurions tendance à dire : déjà (largement) fait !

Nous sommes, à notre sens, proches du point de rupture où toute nouvelle mesure d'ensemble de concentration sera de fait un abaissement du dispositif dans les faits.

Récapitulation des recommandations (suite)

Organisation des contrôles

(2 mesures)

Les deux mesures sont marqués du même sceau : le contrôle programmé.

Il y a là une divergence fondamentale : pour nous, le ciblage est une aide au contrôle et non la substance même du contrôle.

Cette question est également posée au travers d'un service central prescripteur. Par ailleurs, l'expérience a démontré que l'éloignement entre le prescripteur et le lieu de réalisation est un facteur très puissant pour rendre le système inefficace.

Il y a également la question de la relation avec l'existant (DNRED et services locaux d'orientation de contrôle), superposition potentielle à laquelle la Cour des Comptes devait être, en principe, sensible.

Dès lors, conférer un haut degré de priorité à un outil tel que le SARC pourrait ne pas être une piste d'amélioration ou même d'adaptation à un flux qui s'est renforcé et accéléré.

Gestion des ressources humaines

(2 mesures)

Le régime de travail des aéroports et de la surveillance maritime et aérienne semble susciter beaucoup de questions. Soyons réalistes : ils ont « accompagné » près de 30 ans de réduction du dispositif. Ils sont liés à la concentration de notre réseau, comme ce fut le cas pour la mise en œuvre des patrouilleurs. Voilà une administration qui voudrait une chose et son contraire. À un moment, il faut avoir l'honnêteté d'assumer. Ou alors faire d'autres choix, différents d'un Service Public de pénurie, car c'est bien le mode d'organisation qui s'est mis en place progressivement.

Sur le point informatique, on pourrait émettre un jugement qui irait à peu près dans le même sens. Faire de la mise à niveau de nos systèmes est certes louable, mais un retour sur le passé et l'existant serait loin d'être inutile. Nous avons droit à un empilement de choses diverses et variées en la matière, qui prend beaucoup de temps et d'énergie, et donc l'utilité concrète en-dehors d'alimenter une machinerie aux relents kafkaïens ou/et soviétiques n'est souvent pas démontrée. Comme la Cour évoque les systèmes concourant à la lutte contre la fraude, glissons ici un mot sur le Système d'Information et de Lutte Contre la Fraude (SILCF). Cette chose, peu ergonomique et à peu près illisible a été « vendue » plus ou moins par un chef de centre informatique, qui a ainsi pu s'imposer à un poste relativement enviable... C'est devenu un outil de suivi d'activité et bien peu un système d'orientation des contrôles. Pour la détente des lecteurs : un avatar hybride avait été imaginé à sa création : « Lounar » (« la force du loup, la ruse du renard » – on ne rit pas ...) Voilà la réalité du vécu quotidien. Nous sommes là très loin des exposés de la Cour.

Coopération avec les autres administrations

(2 mesures)

Si la préconisation concernant les rapports avec la DGFIP n'appelle pas de remarque particulière, il n'en va de même pour celle visant les points de passage aux frontières (PPF). Tout d'abord, énoncer que, pour certains points, il n'y a pas d'enjeu en termes de LCF est un terrain sur lequel nous ne nous risquons pas.

L'expérience a démontré que même des points de passage très « anecdotiques » peuvent être identifiés et utilisés par une organisation de fraude. Dès lors, considérer que le site n'a pas d'enjeu douanier par nature nous paraît douteux. C'est le simple rappel d'un principe simple : pas de contrôle, pas de découverte !

Quant à l'arbitrage s'agissant des moyens (la Cour milite clairement pour la réallocation au Ministère de l'Intérieur), ceci peut avoir un effet significatif pour l'administration qui s'approche dangereusement du seuil de viabilité. L'autorité politique est évidemment maîtresse de ses choix. Il faut, par contre, clairement en mesurer les conséquences et pas simplement répéter des engagements sans portée concrète, comme « nous lutterons résolument et inlassablement contre la fraude ». La LCF ne peut simplement se contenter de volonté et de mots. Le principe de réalité est là à chaque détour des questions posées par le projet stratégique pour la Douane.

* *
*

Chapitre I – « Des enjeux en mutation, des capacités d'action tributaires du cadre européen »

En guise d'introduction, nous retiendrons une phrase de la Cour que nous ferons parfaitement nôtre : « *les fraudes et trafics que la Douane doit prévenir et réprimer sont très diversifiés* » (page 19). Même notre administration l'oublie parfois ... Nous n'aurons pas d'autre remarque sur cette partie au demeurant descriptive et largement consensuelle.

Elle a néanmoins le mérite de souligner l'importance des enjeux.

Chapitre II – « Des priorités peu étayées, une efficacité mal évaluée »

Dans ses envies de faire « sortir la Douane de l'empirisme », la Cour met le doigt sur un des éléments clé de la réalité, avec des termes choisis : « *une action de la douane peut aboutir à des conséquences non anticipées* » (page 41). Effectivement, quand on contrôle, on ne choisit pas ce qu'on va trouver.

Essayer de « programmer » la découverte est une chimère. C'est avant tout le vecteur qui peut déterminer qu'on sera sur tel ou tel « registre » contentieux, mais l'exercice atteint très vite ses limites. Ainsi, un contrôle sur un bus trans-européen peut permettre de découvrir assez raisonnablement des stupéfiants ou du tabac. Mais on peut également découvrir une arme (et peut-être un terroriste qui va avec¹ !). Mais on ne pourra pas dépasser de beaucoup ces constats.

Points d'accord

Autre élément relativement lumineux : le projet stratégique est en fait muet sur la LCF. En effet, « *maintenir des résultats élevés* » (mesure n° 19) est à la fois une forme d'hommage à l'action du service et, en même temps, ne signifie pas grand chose en termes d'orientation.

Il est également souligné que la Douane met largement en valeur le phénomène de contrebande, car il est visuel et aisément quantifiable. Là-aussi, c'est un point d'accord. Tout comme le fait de ne pas donner suffisamment d'échos aux fraudes à incidence fiscale (droits de douane, TVA, contributions indirectes). Le constat est totalement partagé.

Tout comme nous rejoignons le constat sur notre grande réactivité.

Ceci est dû à une évidence : la Douane est dans le réel des échanges. Son adaptation est, dans une certaine mesure, permanente et presque automatique.

À l'inverse, le PSD n'apporte rien sur ce thème. Au contraire, en consacrant la programmation et la concentration qui aboutirait à un éloignement entre les flux et le service (SARC, services grands comptes, maillage distendu, ...), il va fragiliser ce lien entre la Douane et le réel. Or, c'est la spécificité et la force principale de la Douane. Qu'il s'agisse de brigades, de bureaux ou de contributions indirectes, les agents sont proches de la réalité de leur secteur.

1 <http://www.solidaires-douanes.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-06-03-communique-tireur-Marseille.pdf>

Chapitre II (suite et fin)

En fait, à notre sens, l'éloignement a déjà commencé. Mais le projet stratégique donnerait un très grand élan à cette « distanciation », hautement préjudiciable.

Dernier élément (mais pas des moindres!) de consensus : il est effectivement impossible par essence de comparer les ressources dédiées par rapport au type de fraude. Quand le rapport énonce que (page 49) « *les résultats de la lutte contre la fraude ne se prêtent pas à une mesure purement quantitative [et] il n'est pas approprié de rapporter le coût d'une opération douanière au seul prix de la saisie effectuée puisqu'elle peut avoir des effets directs ou 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.* », nous sommes prêts, avec des larmes de reconnaissance dans les yeux, à jeter des branches de palmier sous les pas augustes du premier président, car cette parole est d'or. Même notre administration semble avoir oublié qu'un contrôle, même s'il est négatif, fait partie de la LCF.

Ce rappel méritait d'être fait. Merci aux rapporteurs pour ces sentences réellement d'utilité publique.

De même, lorsque que la Cour estime que « *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'Etat* » (page 53), la Cour ouvre une perspective intéressante, en tout cas bien plus large que celle de l'administration, qui est uniquement axée sur les chiffres des saisies. Or, cette dernière n'est qu'une vue partielle et qui peut être également biaisée ainsi le rapport.

Désaccords

La Cour semble toutefois déplorer en filigrane que les charges de personnel constituent 85 % des dépenses de la DGDDI. Sur ce point, nous sommes vigilants. En effet, il y a eu une certaine tendance à présenter certains outils technologiques comme un moyen de remplacer l'agent. Ceci est faux.

L'outil technologique (scanners, détecteurs, lecteurs automatisés de plaques minéralogiques par exemple) n'intervient qu'en appui au contrôle. Toutes les fois où l'on a voulu se lancer dans cette théorie du remplacement agent (ou chien !) / machine, ce fut un échec patent, parfois même en termes d'engagements de fond, dans lesquels l'administration (et ses crédits!) se retrouve parfois piégée.

Pour cette question centrale des effectifs, le passage de 19688 emplois (2003) à 16662 (2013) n'est évidemment rien moins qu'anodin.

Si la masse salariale n'a pas baissé, il s'agit de l'impact des choix en termes de structuration (progression de la part des A+ , A et B) Sur ce point, nous ne pouvons bien sûr pas nous refuser ce plaisir de souligner que le cadre supérieur fut systématiquement préservé et que l'administration a même déployé un certain empressement pour des mesures attractives pour le cadre directorial (carrière d'administrateur, compensation de la réduction des postes comptables).

Chapitre III – « *Le dispositif opérationnel : une adaptation à accélérer* »

1) l'organisation des services

Dans ce chapitre, le rapport oppose les deux structures nationales – DNRED et SNDJ – dont il loue l'efficacité, au maillage territorial qu'il faudrait urgemment concentrer.

DNRED

En ce qui concerne la DNRED, dans leur descriptif, les rapporteurs pointent quelque chose de très important : « *la DNRED est amenée à travailler au profit des autres services douaniers [...] comme à s'appuyer sur leurs moyens dans le recueil du renseignement et dans la réalisation de certaines opérations* » (page 56).

Pour une bonne organisation, tant en matière de réalisation des contrôles qu'en recueil de renseignement, ce lien à double sens est important. La DNRED apporte beaucoup à la Douane en ce qui concerne ses résultats. Mais elle n'est viable qu'appuyée sur un maillage douanier fort.

Enfin, s'agissant de l'option du SARC, ce dossier doit être examiné en lien avec la Direction du Renseignement Douanier (DRD), composante de la DNRED.

SNDJ

En ce qui concerne le SNDJ, le rapport souligne la montée en puissance réussie de ce dernier, point sur lequel nous sommes entièrement d'accord.

Cependant, le SN(D !)J n'a de sens que s'il apporte une « plus-value » judiciaire douanière. Dès lors, il est lié au réseau douane. La « source » majeure des dossiers qu'il traite (à la satisfaction générale) reste le réseau DGDDI. C'est en ce sens-là que la structure mise en place est cohérente.

C'est une forme de rasoir à trois lames complémentaires : les contrôles de premier niveau, les investigations administratives et l'emploi des moyens judiciaires le cas échéant pour couronner le tout.

Par ailleurs, nous rappelons ici que la procédure pénale ne peut et ne doit constituer le moyen premier et normal de l'exercice du contrôle d'État. Tout d'abord, nous ne disposons que d'un peu plus de 200 « officiers de douane judiciaire » (ODJ), qui n'ont d'ailleurs pas tout à fait les mêmes prérogatives que les OPJ. Par ailleurs, si on envisage que le contrôle ne peut être que judiciaire, c'est une autre organisation d'État (et même de société!) qui se met en place. Dans cette hypothèse, Douanes, CCRF, Inspection du Travail et plus largement tout autre corps de contrôle seraient tout bonnement à jeter aux orties.

Sur le point de la « préservation » par la DGDDI de ces deux services, il s'agit d'une vérité très relative, notamment en ce qui concerne la DNRED. Cette dernière perd 4 à 5 emplois par an, au gré des réformes nationales concernant les services dits « supports » et son budget de fonctionnement est tombé en 4 ans de plus de 10 à 6,3 millions d'euros.

Chapitre III (suite)

Réseau territorial actuel

Vient ensuite un descriptif sur un réseau territorial trop dispersé.

Pour mémoire, le dispositif actuel comprend :

- 12 directions interrégionales et 42 directions régionales
- 41 recettes régionales
- 179 bureaux de douane
- 76 services contributions indirectes
- 214 brigades terrestres
- 45 brigades aéronavales

« C'est énorme pour une petite administration » semble dire la Cour qui voudrait bien mettre de vigoureux coups de hache là-dedans, en s'appuyant sur « rationalisation » / concentration et transfert du dispositif comptable à la DGDFIP.

Le masque tombe assez vite (page 59) : « ce réseau devrait être resserré pour en accroître l'efficacité [NDLR : on aimerait qu'un jour, au moins une fois, quelqu'un nous fasse la démonstration qu'un réseau resserré est plus efficace] dans un contexte de poursuite des réductions d'effectifs ». La vérité des ambitions est à notre sens bien plus dans le second morceau de phrase. La donnée est la réduction d'effectifs, le reste n'est que littérature.

Tout d'abord sur un plan global, il faudra que l'on se pose la question du seuil au-dessous duquel une administration des Douanes n'est plus viable. Mais évidemment, ni la Cour des Comptes, ni les autorités ne veulent aller sur ce terrain, car cela pourrait effaroucher le citoyen, qui trouve qu'un minimum de régulation et de protection ce n'est pas si mal et que c'est mieux d'avoir un Service Public à quelques dizaines de kilomètres plutôt qu'à 100 ou 200 (et plus ...) km de là ...

Directions

S'agissant de nos directions dites pléthoriques, on aurait pu travailler sur le côté service hiérarchique, pour mettre plutôt en avant la notion de « plateforme d'activités douanières ». En effet, toutes les localités où se trouve une direction régionale peuvent justifier d'activités douanières permettant le maintien sur site. Mais ceci n'était pas envisagé, car l'administration refusait de causer la moindre peine à ses directeurs, en réduisant le volume d'emplois concernés, qui sont loin d'être parmi les moins « coûteux » ...

Ainsi, par une fuite, nous avons eu droit à un « kit » de présentation du PSD, avec un ensemble de fiches. Celles dédiées à la GRH étaient caractéristiques. Elles indiquaient bel et bien que, si leurs fonctions changeraient, aucun poste de cadre ne serait supprimé. Quand on sait ce que le PSD propose de faire en volume global d'emplois douaniers, le constat est (tristement) éloquent.

Évolution du maillage

Sur la nécessaire concentration de nos structures, le constat peut être vu d'une autre façon. Si l'on prend le département comme zone de référence, nous arrivons à un ratio de 1,72 bureau par département et de 2,11 brigades par département. On peut largement considérer que le maintien d'un tel maillage n'a rien d'outrancier.

Chapitre III (suite)

Quant à l'exemple / argument massue du bureau de Gap (2 agents), tout le monde sait bien que la Douane utilise là une technique proche de « l'extinction naturelle ». On peut également dire qu'il n'est pas non plus totalement ahurissant que les débitants de tabac du département des Hautes Alpes aient 2 personnes pour s'occuper d'eux.

S'agissant de la Surveillance, le rapport évoque des principes de rationalisation « *bien identifiés* » (page 62). À notre sens, c'est un peu présomptueux. Si le choix est de privilégier les grandes ou très grandes unités, c'est un peu court en termes de LCF.

En effet, les dispositifs lourds ne sont nullement un gage automatique d'efficacité. Ils sont rapidement détectables, y compris dans leurs mouvements, ce qui pose problème dans un monde de communication. Par ailleurs, si on choisit cette option, dans le contexte budgétaire qui semble perdurer, on crée automatiquement des « déserts douaniers ». Or, la Cour elle-même semble y être défavorable ! La réduction des moyens à l'ouest n'est en aucun cas une réussite. Celle de l'Est est une catastrophe, car c'est le côté le plus ouvert de l'hexagone. Enfin, énoncer que « *certaines départements du centre de la France* » (page 61) pourraient raisonnablement devenir des déserts douaniers nous paraît pour le moins saugrenu. En effet, s'il est décodé que les axes A6 et A10, en résumé Est et Ouest sont plus ou moins surveillés, on devine aisément comment vont réagir les organisations de fraude ... La notion de « désert douanier » risque de beaucoup les intéresser !

Par ailleurs, indiquer qu'une sortie à 3 ou 4 agents est sans efficacité réelle est inexact. La différence se situe plutôt au niveau de la sécurité, mais pas de l'efficacité. On ne peut pas s'empêcher ici de signaler que l'escouade ayant procédé à l'arrestation de Nemmouche était composée de ... **3 agents** !

Si l'on analyse le tableau des effectifs (tableau n° 8), on voit bien que la Cour souhaiterait au moins la suppression de 90 unités (effectifs inférieurs à 19 agents). Or, ceci représente la **suppression de 42 % de notre maillage terrestre actuel, en nombre d'implantations**. C'est donc tout sauf anodin.

Les unités ayant un effectif supérieur à 35 agents ne sont que 41. c'est donc une version considérable expurgée du maillage qui aurait les faveurs de la Cour. Or, toutes les observations montrent que l'unité trop éloignée de ses « théâtres d'opérations » pèsent sur l'efficacité : temps de déplacement, perte des supports en termes de locaux, appréhension réduite des flux, ...

Le rapport cite Dunkerque en exemple, en évoquant notamment le fait que toutes les composantes sont réunies sur place. Nous sommes d'accord sur ce point. Mais dans ce cas, nous ne pouvons nous empêcher de relever une forme de schizophrénie dans le rapport. Car si les composantes du service (ciblage, services support,...) sont éloignées géographiquement, on aboutira au modèle inverse de celui de Dunkerque. Or, ce sera bien là l'effet mécaniquement de la concentration à outrance : quelques unités qui pourront opérer dans de bonnes conditions et de vastes zones non couvertes.

Il faut savoir qu'à ce jour, nous avons déjà quitté des zones à enjeux où il n'y a plus de brigade de surveillance. Par exemple : Orléans, Mulhouse, ...

Si l'on considère que le seuil est de 30 personnes, de nouvelles zones seraient touchées : Rouen, Poitiers, Grenoble. Dans les cinq exemples cités, il s'agit d'endroit avec une thématique douanière et des flux importants.

En ce qui concerne un modèle unique d'unité, nous serions plutôt d'accord avec la direction générale des Douanes (comme quoi, tout arrive!!), si cette dernière estime qu'un standard unique est artificiel.

Chapitre III (suite)

Les résultats

Le lien avec les résultats tel qu'il est présenté par les rapporteurs nous paraît assez juste. En effet, ceux qui perdent des capacités voient leurs résultats plonger et entrent dans un cercle vicieux dont ils sont les victimes.

Par contre, il est évident que les comparaisons atteignent très vite leurs limites, car il faut comparer ce qui est comparable. Or, les « terrains de chasse » sont très différents et aboutissent à des résultats et à des types de saisie différents.

Cependant, il ne faut pas oublier non plus que même un contrôle négatif est un acte positif (présence du Service Public, « peur du douanier »), ce que la Cour a le mérite de rappeler.

En ce qui concerne l'opposition entre un maillage « au rendu en baisse » et à l'excellence de services spéciaux (DNRED et SNDJ), cette comparaison est totalement dépourvue de sens. Car ces services n'ont pas du tout la même vocation et les mêmes techniques opératoires.

Par ailleurs, si on prend le dernier trimestre 2014 (octobre – novembre – décembre), les chiffres sont parlants. Voici le palmarès en termes d'affaires marquantes (quantité, technique et/ou nature de fraude), établis par la Douane elle-même :

(n.b. : ce ne sont pas les totaux des saisies de la période)

(n.b. 2 : il peut s'agir de saisies en transit vers un autre territoire)

Sur ces trois mois , la DGDDI a réalisé les affaires suivantes :

10 millions de droits et taxes redressés
1 million de droits s'agissant des contributions indirectes
1,1 million en manquement à l'obligation déclarative des capitaux
485 kgs de cocaïne
67 kgs de MDMA
26 700 cachets d'ecstasy
10 kgs de produits de coupage
2,3 kgs d'héroïne
2,3 tonnes de cannabis
6,3 tonnes de tabac
73,4 tonnes de cigarettes
342 armes et 4 600 munitions
124 500 articles de contrefaçon : téléphonie, logiciels, textiles, pièces automobiles ... et 950 brouettes (!)
16000 crics de voiture non conformes aux normes (risque d'écrasement)
9 996 jouets non conformes (risque d'étouffement)
3,9 tonnes de fraises contrefaites (!!)
93 kgs de viande de tortue et 170 tortues de Madagascar (espèce protégée)

Chapitre III (suite)

Ces chiffres sont réalisés au travers de **49 « affaires »**, dont **40 ont été le fait des services territoriaux** (parmi lesquelles 4 sont issues des renseignements fournis par la DNRED, pour être tout à fait exact).

Le maillage territorial a donc bel et bien son intérêt.

Nous notons que ces dossiers ont constatés dans des sites majeurs (Roissy, Dunkerque, ...), mais également par des unités de taille bien plus modeste, parmi lesquels on citera : Les Sables d'Olonne, Niort, Saint-Julien-en-Genevois, Dax, Marignane, Saint-Quentin, Modane, Avignon et Tahiti.

On peut raisonnablement estimer que la concentration mettra en péril une bonne partie de ces services, car ils sont des « cibles » typiques du PSD. L'influence sur les résultats et sur l'action de terrain sera importante.

Dialogue social

Pour notre part, organisations syndicales, nous sommes affublés du doux nom « *d'obstacles à la rationalisation* » (page 62). Nous pousserions même, tels les odieux malandrins que nous sommes, à utiliser la réglementation pour freiner l'ambition réformatrice de l'État... À notre sens, l'utilisation du CHSCT telle qu'elle est prévue par la loi n'a rien d'une manœuvre dilatoire. Ce sont des restructurations lourdes, à impact professionnel et familial. Parfois, certains collègues en sont déjà à leur deuxième, voire troisième restructurations-. Enfin, nous avons déjà eu des cas avec un impact humain très fort, qui a même pu être avoir une issue fatale. Dès lors, cette observation de la Cour nous paraît assez malvenue.

Quant au dialogue social « *sporadique* », c'est un euphémisme. Le problème réside essentiellement dans le fait que notre ministère, malgré de fortes mobilisations depuis deux ans, s'est obstiné à refuser tout débat de fond sur les grandes orientations du PSD.

Enfin, si nous sommes tout à fait conscients qu'une motivation budgétaire (discutable d'ailleurs !) est derrière tout cela (cf. page 42 du rapport) ; en ce qui concerne les « impératifs d'efficacité », portés par le PSD, nous sommes nettement moins d'accord.

* *
*

2) l'organisation des contrôles

Voilà une vieille lune dont l'éclat est toujours vivace : nous ne sommes pas assez « scientifiques » et il faut piloter le contrôle. Le « flair » du douanier semble ne pas être pas être moderne....

Pourtant, ce « flair » qu'on appellera plutôt expertise, connaissance et proximité avec les flux est une réalité (nous martelons d'ailleurs ici que les points « connaissance » et surtout « proximité » risquent d'être percutés de plein fouet par les principes du PSD).

Nous ne contestons évidemment pas le fait de donner des orientations de contrôle, ni d'avoir un réseau capable de réagir nationalement . Ce serait un non-sens que de travailler à l'inverse. Mais il y a beaucoup à dire sur les solutions signalées par les rapporteurs.

Au niveau national

Par exemple, seul le SARC effectuerait l'analyse des risques et le ciblage. Pour retomber sur le propos de la Cour, est-ce que le SARC sera plus efficace que le service de Dunkerque pour les flux sur cette zone ?

Est-ce que ce n'est pas plutôt à la DNRED de prendre en charge cette fonction centrale, tout en laissant les structures locales (avec un travail de mise en cohérence), plutôt que de créer une nouvelle strate ?

Par ailleurs, si le projet finit par s'intégrer dans une distinction Opérations commerciales (SARC)/ Surveillance (DRD), cela semble assez peu opérant. En effet, distinguer deux services d'orientation selon le type de flux sur une même thématique paraît peu efficace. Il paraît préférable de travailler sur une filière unique pour la thématique. Par exemple, si l'on parle de cocaïne, on ne va pas faire des distingo dans l'organisation du renseignement selon qu'il s'agisse d'un passager, d'un véhicule routier ou d'un colis. Par contre, il est important d'avoir une expertise sur toute la thématique cocaïne quel que soit le vecteur concerné.

Enfin, nous rappelons ici qu'un certain nombre de points transcende la « frontière » OPCO / SURV. C'est le cas des ports, des aéroports et du fret express (excusez du peu ...). La branche d'appartenance du « découvreur » n'entre en aucun cas dans les sujets utiles. La question est plutôt comment a-t-il découvert ?

Nous tombons ici sur une faille souvent oubliée. Dans le rapport de la Cour, comme pour le PSD, le sens est essentiellement descendant (pilotage). Or, à notre point de vue, le mouvement doit aller dans les deux sens. Les services de pilotage ne peuvent être crédibles que dans la mesure où ils sont également nourris par le terrain.

Au niveau territorial

Avec les CROC (possibles CRPC, voire CIPC à l'avenir) au seul pilotage, cela fait beaucoup de monde à penser le contrôle et de moins en moins pour le faire. Nous mettons ici le doigt sur l'un des grands péchés originels du PSD.

Le rapport effectue ensuite un tour d'horizon de quelques sites majeurs.

En ce qui concerne les ports et aéroports, il distingue des « points de faiblesse ».

Chapitre III (suite)

Pour le vecteur aérien, nous sommes plutôt dans le registre de l'enfoncement de porte ouverte. En effet, indiquer que nous sommes ici face au défi de la vitesse du flux et de la masse de données à traiter est un simple constat.

La Cour préconise le développement d'outils informatiques. C'est une réponse parmi d'autres. On pourrait également essayer de prioriser l'appui aux agents, plutôt que la dictature des indicateurs et des statistiques. Or, celle-ci l'a largement emporté depuis des années. Ainsi, par exemple, le Système d'Information de la Lutte Contre la Fraude (SILCF), sert bien plus d'outil de suivi d'activité que de base LCF. (cf supra)

Pour la partie portuaire, nous aurions la chance d'avoir plus de temps pour le contrôle ... Cela se discute assez largement.

Dans les deux cas, vitesse et massification sont des données. La Cour rappelle que le Havre a traité plus de deux millions et demi de conteneurs EVP (Equivalent Vingt Pieds). Il serait également intéressant de faire figurer les taux de contrôle notamment physiques (0,3% ?...).

Quand on se souvient que le PSD veut concentrer le dédouanement sur ce type de plateformes, on devine assez aisément que la tâche des douaniers ne va pas s'en trouver facilitée (sans pour autant d'ailleurs faire le bonheur des opérateurs ...)

Surveillance

En ce qui concerne la surveillance terrestre, les rapporteurs misent beaucoup sur les Centres Opérationnels Douaniers Terrestres (CODT), qui seraient au nombre de 5 ou 6.

La « progression » technologique (ex. : LAPI, géolocalisation, ...) est un élément indéniable. Cependant, à notre sens, la fonction commandement pourrait rapidement prendre le pas sur la fonction assistance, malgré les dénégations administratives. Et c'est une autre forme d'organisation qui se met en place.

Par ailleurs, en termes d'emplois, on serait sur un chiffrage de près de 110 agents pour ces centres. Ceci signifie éventuellement une disparition d'autant de brigades que de création de CODT. De plus, si les CODT dépassent le ressort territorial d'une interrégion, on a nettement l'impression que l'organisation préconisée n'aurait qu'un caractère temporaire, voire éphémère.

Garde-côtes

Les rapporteurs sont très insistants sur le dispositif aéronaval. Il est évident que les budgets concernés sont importants. Il semble même que les « plumes » du rapport contestent, entre les lignes, le fait que la Douane veuille garder son dispositif propre, par « tradition ».

Il est indéniable que le dispositif douanier garde-côtes est en quelque sorte l'homme (le marin) à tout faire des côtes françaises.

Si on va droit au but, le grief porté par la Cour pourrait aboutir à une flotte unique, éventuellement sous le pavillon AEM. De même, certains rêvent d'une forme d'équipage multi-« ethnique », avec des marins Douanes, Gendarmes et Affaires Maritimes. Ceci apparaît peu réaliste et n'emporte pas forcément un gage d'efficacité.

Chapitre III (suite)

À notre sens, ce n'est pas forcément un progrès, car on peut imaginer qu'il y aura toujours des missions un peu laissées pour compte et que cette fois il pourrait s'agir des missions douanières. Il convient ici de se remémorer que la DGDDI est une administration de concours et son rôle en matière d'aéronavale entre exactement dans ce champ.

S'agissant du reproche concernant la lutte anti-stupéfiants, il n'est, selon nous, pas approprié. En effet, les conditions de contrôle en mer et la réalité du trafic (zone Caraïbes exceptée) ne permettent pas d'aboutir à des découvertes importantes et régulières. Ceci dit, on ne peut abaisser le niveau de protection et de surveillance des côtes, quelque que soit le sujet concerné (sauvetage, pollution, fiscalité, ...) Eu égard au fait que le nombre de moyens (ainsi que leur état et capacités) s'est réduit, nous estimons qu'une plus grande zone étant dévolue à chaque moyen. C'est donc plutôt un phénomène qui va vers l'abaissement de la protection.

Il faut signaler ici de manière spécifique l'enjeu des Antilles où il y a vraiment un enjeu très fort en termes de stupéfiants (avec un espace à peu près équivalent en taille à l'Union Européenne). Or, le décalage entre celui-ci et l'état du parc est marquant (8 petits navires !). Ne serait-ce que pour cela, la question du moratoire sur l'acquisition de tout nouveau moyen suscite une certaine irritation ...

Nous signalons ici que l'affaire des moyens destinés à la Martinique, vendus aux Domaines avant même d'avoir servi, est effectivement un scandale. Il y a peut-être effectivement un problème de gouvernance (et de gouvernail ?!), avec des spécifications définies bien trop loin des réalités d'emploi des moyens.

Plus largement, le débat autour de la taille des moyens nautiques est effectivement un dossier de fond (sans jeu de mots facile cette fois). Nous ne contestons pas l'intérêt de moyens hauturiers avec des capacités d'intervention élevées. Cependant, l'impact en termes budgétaires et de « ressources humaines » est très fort.

En résumé, nous ne voyons pas les patrouilleurs en moyen principal, mais plutôt en « navire-amiral », avec maintien des capacités en VGC et VSR (surveillance rapprochée). Pour l'instant, l'administration a plutôt choisi la voie de la concentration (chère au PSD par ailleurs ... le sujet est à méditer) en supprimant 6 à 7 unités pour armer chaque patrouilleur. Nous ne cautionnons pas cette politique qui allie un engagement de ressources important, avec un élargissement « des mailles du filet ».

Le service sur le patrouilleur attire effectivement les agents car certains peuvent le trouver favorable et surtout il leur permet de rester dans la spécialité, alors que le contexte politique et budgétaire fait planer des menaces récurrentes sur la pérennité de nos unités.

En quelque sorte, nous rejoignons pour partie l'analyse de la Cour ou plutôt ses interrogations pour être plus juste. Par contre, nous ne pouvons aller jusqu'à admettre le principe d'un moratoire sur les acquisitions en la matière, car la Douane a atteint un stade où ce n'est plus possible, sauf à fragiliser encore plus ce service public.

* *
*

3) « l'amélioration de la gestion des moyens »

DNRED

En ce qui concerne le poids de la DNRED, tout d'abord nous faisons un renvoi au tableau concernant les affaires marquantes, qui nuance quelque peu le propos.

Ensuite, sur ce point, il faut rappeler que la Cour travaille ici sur du quantitatif pur, ce qui est une approche partielle du sujet.

L'aspect protection du territoire / dissuasion reste bien évidemment le fait principal du maillage territorial et non des services d'exception.

Par ailleurs, la DNRED est profilée (c'est d'ailleurs son rôle) pour des saisies d'importance en volume, régulièrement aussi en travaillant à l'international, par le biais des affaires réalisées à l'étranger. On voit ici s'illustrer la mystique du chiffre, plutôt que la protection de(s) territoire(s), le pluriel prenant ici toute son importance.

Pour l'ensemble de ces raisons, la part de la DNRED (sans faire injure à cette dernière) est une donnée relativement vaine. De plus, « l'art » statistique étant ce qu'il est, on ne peut en tirer de lumière aveuglante, sinon que penser de l'évolution concernant les armes et munitions ou la part DNRED est divisée par 20 entre 2012 et 2013 ? Réponse : absolument rien.

Renseignement

En matière de renseignement, les rapporteurs soulignent la segmentation des structures. Ce n'est pas entièrement faux. Sur ce point, il ne serait pas inutile de dresser un bilan de la dernière réforme LCF (2004-2005), qui a beaucoup concerné ces structures : suppression des brigades de recherche, casse des CERDOC (et du lien entre le contrôle différé et des enquêtes).

Dans le passage sur la disparité dans les contrôles, nous soulignons un bel « oubli » de la Cour. La Douane travaille essentiellement sur la marchandise elle-même. C'est à la fois sa force et l'une de ses raisons d'être. L'intervention de la Douane se fait essentiellement autour d'une marchandise frauduleuse (illicite, non conforme, ...) non ou mal déclarée, ou n'ayant pas acquitté les droits spécifiques y afférent. Dès lors, que 53, 7 % des effectifs de contrôle travaillent au moment du dédouanement est ... tout bêtement normal !

Ciblage

En ce qui concerne le ciblage, personne ne conteste son utilité, surtout par rapport à ce que sont devenus les flux.

Cependant, le ciblage est une aide au contrôle et ne peut constituer l'essence unique de ce dernier. Or, c'est en quelque sorte sur ce terrain qu'on veut nous emmener.

De prime abord, l'illusion peut fonctionner car nous ferons toujours des saisies d'importance. Mais essentiellement parce les flux illicites seront suffisamment forts pour entraîner de telles constatations.

Nous avons là deux lectures qui s'opposent. Si on prend par exemple l'explosion des saisies de stupéfiants (cannabis et cocaïne notamment), c'est surtout parce que ces deux produits « se portent bien ». À notre sens, cela justifie le maintien de capacités douanières fortes. L'administration va plutôt dire que cela veut dire que nos ciblage progressent très fortement et qu'il faut poursuivre dans cette voie, ce qui permet concentration et donc réduction de moyens, notamment s'agissant des effectifs, ce qui est le but premier.

4) « les ressources humaines »

Aéroports franciliens

Sur ce point, le rapport entre rapidement dans le vif du sujet avec l'épineuse question du régime de travail dans les aéroports parisiens. Pour les rapporteurs, il faut jeter à bas le protocole de 1982.

Pourtant, le rapport souligne lui-même ce qui a été fait depuis : « *les équipes en place entre minuit et 5 heures ont été réduits au minimum* » (page 85).

D'autres éléments peuvent également être rappelés. Tout d'abord, les grands plate-formes aéroportuaires tendent de plus en plus à avoir une activité H24, même s'il y a un creux dans les vols entre 1h et 5h. Par ailleurs, le traitement douanier d'un flux de passager ne s'arrête pas 15 ou 20 mn après les passagers soient descendus de la passerelle. En effet, dès lors qu'un contrôle est poussé (examen médical par exemple) ou à fortiori en cas de contrôle positif, l'amplitude horaire est susceptible d'être largement explosée, ce que les agents n'ont jamais contesté.

Enfin, le point social n'est pas à négliger. Si on ne réduisait pas le maillage et les espoirs raisonnables de mutation, la question serait moins sensible. Mais là c'est une donnée : elle l'est. Avec les horaires longs, plusieurs centaines d'agents pour le seul site de Roissy ont pu trouver un moyen de vivre avec une résidence familiale et un lieu de travail éloignés de plusieurs centaines de kilomètres. Faute d'un *modus vivendi*, tout cela volera en éclats. Ceci combiné avec la carte douanière que prépare le PSD, cela peut donner des résultats assez violents.

Patrouilleurs garde-côtes

On retrouve une thématique assez proche s'agissant des patrouilleurs. Un certain nombre d'agents exercent à bord, mais avec des résidences familiales lointaines. Mais l'affaire peut souvent faire suite, non à un choix, mais à une fermeture (ou menace de fermeture) de la précédente unité de l'agent.

La Cour des Comptes est dans son rôle en soulevant le sujet. Mais ce ne sont pas non plus les agents qui doivent être incriminés.

Enfin, nous rappelons la réalité du fameux régime des 16/24ème (sur 24 heures passées en mer, 16 sont considérées comme travaillées) On peut considérer que c'est dispendieux ... comme on peut considérer que 8 heures à naviguer sur un bâtiment de la Douane, ce n'est pas vraiment être chez soi en famille !!

DOM

S'agissant du point DOM, on se demande un peu quelles sont les solutions que la Cour des Comptes pourrait bien trouver, mais on a l'impression qu'elle n'ose pas les formuler elle-même. Un régime d'exception pour favoriser le rajeunissement ne nous paraît pas être une option qu'on puisse explorer, de même que le renvoi d'agents vers la métropole s'ils sont inaptes à la Surveillance.

À titre général, on ne peut décemment porter une ambition pour un Service Public, en considérant que l'agent est quantité négligeable.

Chapitre III (suite)

Enfin, nous relevons une phrase éclairante : « *les régimes de temps de travail doivent être revus pour garantir la continuité de service dans un contexte de réduction d'effectifs* » (page 86). L'allongement du temps de travail pour compenser la perte d'emploi, cela n'est pas très porteur ... et, à un moment ou à un autre, on pourra déployer toutes les arguties possibles et imaginables en matière de régime de travail, cela ne suffira plus à maintenir le service public, du moins à un niveau d'efficacité réelle. Pour mémoire, l'effectif Antilles et Guyane, c'est 131 postes Surveillance et 133 postes Opérations commerciales. Nous ne sommes vraiment pas là dans des effectifs pléthoriques, surtout par rapport aux enjeux locaux, en ne citant ici que les dossiers trafic de stupéfiant et octroi de mer .

* *
*

5) les équipements

Informatique

Dans ce passage, on trouve un domaine que la Cour propose de sanctuariser. Il s'agit des systèmes informatiques, qui ne sont pas à la hauteur.

On peut la suivre sur ce constat : nos outils sont très souvent fragmentés et d'un usage relativement laborieux pour certains. Il est également fréquent qu'un outil de travail soit détourné au profit du suivi d'activité. Dès lors, le suivi de l'activité prend parfois le pas sur l'activité elle-même.

Dans de nombreux domaines, une remise à plat totale s'imposerait, notamment pour unifier et rendre plus ergonomique un certain nombre de systèmes.

Surveillance

La Cour énonce deux priorités pour la Surveillance : le système de lecture automatisé de plaques d'immatriculation (LAPI) et les communications de la surveillance terrestre.

Sur le premier, il est évident qu'il s'agit d'un outil, qui constituera un apport à la densité des flux. Par contre, comme tous les systèmes d'aide aux contrôles, il ne faut pas l'assimiler à une forme d'arme absolue.

En ce qui concerne les moyens de communication, on ne peut que valider le caractère prioritaire du dossier. Il s'agit là d'une question relevant de la sécurité des interventions.

Le rapport « se paie » les scanners mobiles spéciaux » (SMS). Mais c'est presque une proie facile. Dès l'origine, nous avons des doutes sur le ratio coût / efficacité, mais comme un ministre lui-même s'était entiché de ces joujoux

Par contre, il est évident que les SMS ne peuvent devenir des équipements fixes portuaires dignes de ce nom. On serait presque tenté de dire que l'Etat doit financer des équipements fixes pour les grands ports, au moins à titre de « dédommagement » de la DGDDI. Par ailleurs, comme notre cher administration se place toujours dans un contexte de concurrence face aux grands ports de l'Europe du Nord, la mise à disposition de tels équipements s'impose.

Synergies

Dans la conclusion de l'ensemble de ces chapitres, la Cour évoque, entre autres, un nécessaire renforcement des synergies. C'est en quelque sorte un point d'accord que nous pouvons avoir.

Nous aurions une suggestion : supprimer toutes les incitations à la concurrence interne. À notre sens, elle est inadmissible dans les valeurs du Service Public. Or, en quelques années, nous l'avons vu se développer. Ce n'est pas que de la gloriole hiérarchique, mais un fait qui a une influence sur le quotidien.

Enfin, nous (organisations syndicales) notons que nous avons combattu un certain nombre de réformes, de restructurations et d'orientations diverses. Or, pour une large partie d'entre elles, l'histoire nous a plutôt donné raison. Par exemple, la dernière réforme concernant la LCF a été notamment inspirée par le fait de ne pas trop désarmer les directeurs régionaux (nous disons bien les directeurs et non les directions). Voilà une manifestation du degré zéro de la réflexion sur l'action publique. A la DGDDI, un tel travers est assez fréquent. Sinon comment justifier que les suppressions d'emploi touchent tout le monde, sauf un encadrement qui reste quasiment miraculeusement à l'abri des gouttes ?

En tout état de cause, il paraît nécessaire de revoir le circuit des décisions. Or, dans ce domaine, l'élaboration du PSD fut une vaste pantalonnade.

Chapitre IV

« La douane et les autres services de l'État : des coopérations à renforcer, des attributions à clarifier »

1) les autres services de Bercy

l'administration fiscale (la DGFIP)

Il n'y a pas grand chose à ajouter (ou à retrancher dans une certaine mesure) aux remarques des rapporteurs. Un petit sujet politique néanmoins : quand les rapporteurs écrivent que « *le fisc combat les manipulations de 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* », cela traduit une forme de simplisme. La réalité est plus complexe :

1° effectivement, la DGDDI veut faire entrer un maximum de droits et taxes, car dans son bilan elle reprendra les sommes perçues pour montrer l'importance de son rôle. Il est effectivement vrai que 69 milliards (et un ratio de 45 centimes dépensés pour 100 euros perçus), c'est louable ...

2° les contrôles opérés par les services visent à éviter que les opérateurs falsifient les valeurs déclarées à l'importation

3° dans sa version « new age » (inspiration du PSD), l'administration est prête à tout, en tout cas à beaucoup de choses pour que les opérateurs dédouanent en France et pas ailleurs, ceci inclut à notre sens, être éventuellement « coulant » sur les prix de transfert, le tout étant que l'U.E. ne vienne pas nous tirer l'oreille quand il s'agit de ressources communautaires.

Ce petit exemple permet également de montrer à quel point le sujet est complexe.

TRACFIN :

Dans le titre, les rapporteurs trouvent les actions communes trop limitées ... mais expliquent que c'est assez normal dans le corps de leur texte ! La Douane a une vocation juridique lui permettant de travailler essentiellement sur le flux réel (à travers l'obligation déclarative des capitaux, même les transferts financiers soumis à la DGDDI ont un caractère « réel », à savoir le transfert de capitaux physiques). Dans l'autre sens, les informations transmises par TRACFIN (hors dénonciation en justice qui est le mode normal) intéresseront d'abord la DGFIP, avant la Douane (pour une transmission à la DGDDI, il y en aura 5 à la DGFIP).

DGCCRF :

Ou l'art de rater l'essentiel du sujet ... Le rapport évoque des « chevauchements importants ». c'est parfaitement normal s'agissant d'actions complémentaires. En effet, la Douane est positionnée sur les importations. Or, c'est à l'évidence un vecteur de « danger » en termes de respect des normes. Il est tout aussi évident qu'il n'y a pas un trop plein de contrôles en la matière. Entre les taux de contrôle douaniers, la DGCCRF avec ses quelques 3000 agents, pour tout le territoire (!) et son organisation déstructurée (percutée par la REATE), qui peut imaginer qu'il y a trop de contrôles en la matière ?!? Ce ne serait pas grave si les marchés étaient totalement sûrs. Se trouve-t-il quelqu'un (de sensé) pour y croire réellement ?

Pour mémoire, en 2013, la Douane avait remarqué que, dans ses contrôles, sur cette thématique, la découverte d'irrégularités avait progressé de 37 %. À notre sens, il ne s'agit pas là d'un grand bond en avant en matière de ciblage, mais plutôt du fait que les infractions sont légions.

2) avec les ministères « techniques » :

Agriculture et alimentation :

Là-encore, on voit une complémentarité, mais un niveau moyen qui est, à notre sens, trop bas et des perspectives peu rassurantes pour les deux services : Douanes et Direction Générale de l'Alimentation (DGAL)

Médicaments et santé :

On peut reproduire la même remarque que celles des deux sujets précédents. Dans ce domaine, il convient également d'insister sur un fait : le déplacement rapide des capacités de production médicales en-dehors du territoire national et même européen. (un rapport² avait souligné ce danger notamment face à un risque de pandémie internationale, ce qui pourrait déboucher sur un risque grave concernant l'approvisionnement). Or, ceci rend encore plus grave le problème du contrôle à l'importation, si la plus grande partie des médicaments sont produits ailleurs.

Pour l'ensemble de ces questions, on peut craindre un « syndrome D8 ou W9 », c'est-à-dire qu'on trouvera toujours des affaires marquantes à montrer à l'opinion par ces chaînes audiovisuelles spécialistes de ce genre de programme. Ceci accrédite, pour l'opinion, le fait que le danger est grand, mais que la collectivité publique veille, alors qu'une analyse plus en détail est bien moins rassurante.

* *
*

² Rapport de mars 2013 intitulé « Médicaments : Ruptures de stocks, ruptures d'approvisionnement », de l'académie nationale de pharmacie : http://www.acadpharm.org/include/html_acc.php?lang=fr&id_doc=1678&rub=19&zn=30

3) avec l'autorité judiciaire :

Les rapporteurs voient un nécessaire « ajustement » des méthodes (de la Douane – NDLR). Elle relève un problème dans l'information tardive de l'autorité judiciaire. Ce constat peut être discuté. En effet, il faut préciser ici qu'en plus des obligations d'informer le parquet sans délai s'agissant de certaines constatations ou de moyens mis en œuvre, le SNDJ fait partie intégrante du réseau de permanence en matière douanière. Dès lors, l'autorité judiciaire est dans la boucle très rapidement dans la plupart des cas. Par contre, comme il est précisé dans le rapport, elle n'a pas les moyens (et, à notre sens, ni même la vocation) de suivre tous les contentieux douaniers.

Relations

Il y a un passage pour le moins étrange avec la référence au go-fast abattu le 27 avril 2014. On ne comprend pas très bien cette remarque, qui nous paraît pour le moins déplacée.

Quant à écrire « *qu'il peut 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* » (page 103), on frise l'idiotie ou le côté irréel. En effet, le risque est présent tous les jours, dans le quotidien, bien plus que dans des opérations prévues, qu'on a pu anticiper (même si le déroulement des faits et/ou les réactions des trafiquants ne sont ni une science exacte, ni une réunion d'analystes budgétaires!). Par définition, les agents des douanes en contrôle à la circulation sont sur un domaine qui peut déboucher sur des questions d'ordre public, tant pour les agents, en premier lieu, que pour des tiers. La question judiciaire n'entre pas en ligne de compte dans cette réalité.

Pour en revenir au débat sur les relations avec l'autorité judiciaire, nous rappelons que le code des Douanes n'est pas tombé de nulle part et ne doit pas être considéré comme un sous-droit. Il a son intérêt, ses spécificités, mais aussi ses limites. Nous restons fidèles à une conception d'outil à plusieurs armes, dont le volet judiciaire constitue l'arme ultime, mais qui peut toutefois, le cas échéant, être rapidement enclenchée si le cas l'exige.

Procédures

Nous avons les plus grandes préventions face à une conformation totale du droit administratif au droit pénal. Par exemple, la DGDDI a institué la notion « d'audition libre », alors qu'un article déjà existant du code des Douanes aurait pu fournir un support utile, sous réserve de quelques clarifications. On a préféré l'audition libre façon procédure pénale, ce qui, dans de très nombreux cas, va se finir par pas d'audition du tout, eu égard aux conditions de mise en œuvre dans un cadre de contrôle administratif.

Il ne peut y avoir de basculement de tous les outils administratifs vers la procédure pénale. En effet, les moyens nécessaires, eu égard aux impératifs de cette dernière, seraient sans commune mesure avec ce que la collectivité publique peut faire. Cette révolution ne serait d'ailleurs même pas souhaitable, car sous couvert d'un renforcement, réel ou supposé, du cadre de droit, elle aboutirait à une disparition de services tels que les Douanes, l'Inspection du Travail et les différents corps de contrôle d'Etat.

Le seul moyen de régulation publique serait le juge, mais aussi et surtout le Parquet et l'officier de police judiciaire. Ce n'est pas le modèle d'organisation d'Etat dont nous rêvons en terme d'équilibre des pouvoirs.

En affichant l'ambition d'aller plus loin dans la LCF, on peut très rapidement aboutir à un outil dont les capacités générales seraient, en fait, plus réduites en possibilités globales.

Chapitre IV (suite)

Objectifs et méthode

Le rapport cite l'exemple du manquement à l'obligation déclarative des capitaux (MOD) et le délit de blanchiment. L'exemple est en effet intéressant, mais pas forcément dans le sens où l'entendent les rapporteurs. Dans la pratique, la Douane a fait du MOD une forme d'infraction de seconde zone, avec de nombreuses limites. Il faut à tout prix faire du blanchiment, qui est une notion bien plus « sexy ». Or, les conditions légales de ce dernier sont précises. Les mots sont parfois employés à tort et à travers et le dossier peut parfois aller au naufrage.

A notre sens, tout en travaillant sur l'aspect blanchiment, une extension des possibilités en matière de MOD serait utile en outil de premier niveau.

Pour en revenir à niveau plus général, les rapporteurs plaident pour des objectifs communs et des méthodes partagées. Sur le premier point, on peut les suivre, du moins dans une certaine mesure (pour parler « boutique », l'OPJ va être attaché aux « crânes » - les personnes - alors que l'agent des Douanes va rechercher la marchandise, ce qui n'empêche que les personnes viennent avec pour livraison au magistrat ou à l'OPJ /ODJ. Nous sommes là dans une forme de complémentarité. S'agissant des méthodes, sauf à rêver d'une uniformisation à la fois impossible et non souhaitable, il nous paraît difficile de croire à cette voie.

* *
*

4) Douane et Ministère de l'Intérieur

Produits stupéfiants

Le rapport est assez descriptif jusqu'à l'évocation de la lutte contre les produits stupéfiants où il termine par un constat de redondance et de rivalité ... sans en dire un mot de plus !

Sur la rivalité, elle fait en quelque sorte partie du menu, parce qu'il s'agit du même terrain de chasse. Ceci dit, cette rivalité semble n'empêcher personne de travailler. Dès lors, on peut passer au sujet suivant.

En termes de redondance, eu égard au « palmarès » des deux administrations, on pourrait conclure que l'on s'en moque. Pour ce qui nous concerne, les saisies de la Douane suffisent à clore ce (mauvais) débat, non pour clamer que nous sommes les meilleurs, mais tout simplement pour souligner combien cette mission douanière est utile. Les stupéfiants, c'est essentiellement une question de flux et de transferts internationaux, donc la Douane doit y jouer un rôle par essence.

Se priver de la force et de la spécificité de cette administration ou même l'affaiblir serait une hérésie.

Nous ne sommes pas des fans inconditionnels des grandes cérémonies de présentation de bilan. Mais le dernier (2014) reprenait quand même comme chiffre phare la saisie / découverte de près de 200 tonnes de produits stupéfiants (dont 6,6 tonnes de cocaïne et 157 tonnes de cannabis). C'est tout sauf anecdotique.

PPF

En ce qui concerne les points de passage des frontières (PPF), la Cour semble très volontaire sur le sujet. Nous tenons néanmoins à rappeler que le volume global est toutefois limité à moins de 2 % des effectifs Surveillance exprimée en ETPT. Nous ne sommes donc pas là dans le registre des fondements premiers ...

L'activité a également une forme de caractère « saisonnier » auquel les unités savent s'adapter. Cependant, en termes de cohérence il paraît difficile, pour la douane, d'évacuer complètement ce front dès lors qu'il reste des enjeux douaniers. Or, d'après certaines constatations, il semble bien que les réseaux frauduleux essaient de se servir de tout abaissement des moyens douaniers, même si c'est sur un point secondaire. Enfin, nous observons (mais le constat est fait par les rapporteurs eux-mêmes) que la concentration des unités nuit à cette mission, en créant de longs temps de déplacements vers ces sites.

* *
*

Conclusion générale

Cette conclusion commence par un bel aveu : la Douane « ne saurait tout faire, a fortiori dans une période de réduction d'effectifs » (page 117). Une fois qu'on a dit cela, on a presque tout dit, le reste ne pourrait (presque) n'être que littérature.

C'est le fond de pensée de la Cour a priori et c'est aussi celui de l'administration, mais en aucun cas le nôtre.

De même, il est même suggéré à la DGDDI d'arbitrer en ses trois « casquettes » (mission économique – mission fiscale – LCF), et même à l'intérieur de la dernière (LCF).

Nous avons là une (double) divergence fondamentale :

- ☞ 1°) les trois missions ne peuvent être séparées, car ce serait artificiel alors qu'elles ont de nombreux points de recoupement. Par exemple, le dédouanement d'un conteneur à l'importation : action économique ? Fiscalité ? LCF ? ... ou les 3 ? De même, une cargaison de produits soumis à accises circulant sur les routes de France, là-aussi on serait sur les 3 thèmes et les exemples peuvent être multipliés.
- ☞ 2°) arbitrer entre les secteurs de LCF ? Curieuse conception du rôle de la puissance publique. Il faudra oser expliquer (publiquement) pourquoi il y a des secteurs laissés pour compte ...

Le tableau « idéal » que n'ose (tout à fait) brosser le rapport apparaît assez vite entre les lignes.

En voici les traits principaux :

- on **réduit les services territoriaux** et on maintient DNRED et SNDJ (sur la première, il y aura des choses à dire - « *comptabilisation plus réaliste des affaires réalisées à l'étranger* » - mais on verra plus tard pour cela ...).
- **on concentre (en rafale) :**
 - 1° le pilotage au niveau des directions interrégionales
 - 2° le dédouanement aux points d'entrée et de sortie communautaires
 - 3° les unités de surveillance terrestre
- on **fait un effort en termes de systèmes informatiques**
- on **réfléchit (très fortement) à couper la branche aéronavale**
- on **fait peser une grosse mobilité sur les agents et on traque les statuts particuliers**, tout en exigeant une spécialisation renforcée.

Et pour tout cela, le PSD, c'est très bien !

... mais trop lent. Il faut vaincre les « *résistances internes* » et relancer la chose.

Quitte à être directs, allons-y jusqu'au bout, c'est une DGDDI « light », voire « ultra-light » (pour ne pas dire « zéro » !) qui se profile dans ces lignes. Elle doit surtout avoir deux qualités budgétaires : être moins « consommatrice » en emplois et en frais de fonctionnement. Or, c'est exactement l'un des ressorts premier des travaux de la Cour des comptes.

Dans les deux derniers paragraphes, les rapporteurs sont assez nets sur un fond de pensée et presque une idéologie. Cela tourne autour du mot « *priorité* » (page 118). Il faut se « *resserrer* » sur les « *enjeux essentiels* » (page 120). Avec ces quelques termes, les 120 pages qui ont précédé, sont parfaitement résumées.

Le seul moyen de faire face serait d'augmenter la coopération avec les autres services de l'Etat , chargés de lutter contre la fraude.

Conclusion générale

C'est un modèle d'administration basée sur la raréfaction des crédits publics. Il est dans le PSD et on le retrouve dans le rapport de la Cour.

Cette dernière ne se prive pas d'administrer une gifle à l'administration et au ministère, qui se comporteraient presque comme d'odieux syndicalistes (quelle horreur ...) : il faut « *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 ministériel* ».

Un autre regard peut être porté sur ce sens de l'histoire souhaitable : nous sommes efficaces à 16000 agents – à 12000, nous serons mathématiquement plus efficaces – à moins de 10000, nous friserons le génie administratif, par le jeu des ratios ! Ladite histoire peut continuer ...

Le territoire sera-il mieux protégé et régulé pour autant ?

Le but du jeu est avant tout une concentration dans une optique budgétaire. La Cour y ajoute une sorte d'administration de rêve où chaque corps s'occupe de secteurs sur lesquels il est seul à intervenir. Malheureusement pour les rapporteurs, c'est une vision assez simpliste. En tout cas, elle n'est pas applicable à la Douane. En effet, s'occuper des flux est par nature même une mission embrassant des thématiques très diverses et variées.

Autre très grande divergence entre son analyse et la nôtre : les rapporteurs estiment que la mise en œuvre de priorités et le resserrement du dispositif permettront de prendre en compte l'accroissement des trafics et des fraudes et de pallier les restrictions budgétaires. Nous contestons très fortement le lien établi par la Cour. À notre avis, le resserrement et l'affirmation de priorités seront tout autant la marque d'une réduction de cette administration, pourtant presque unanimement saluée pour son rôle et son (ses) action(s), y compris par les rapporteurs eux-mêmes.

Le tout sera dissimulé par des bilans toujours flamboyants, mais qui seront bien plus la traduction de la réalité des flux et des fraudes.

Enfin, il y a la question du terme. Et là, nous pouvons presque rejoindre une préoccupation des rapporteurs, sur la définition d'un cap et de perspectives. Cela rejoint d'ailleurs le souci des agents, lassés des réformes / restructurations (et angoisses) permanentes. Or, nous voyons dans le PSD, associé à des horizons budgétaires maintenus voire amplifiés, le risque de déstructuration de cette direction à moyen terme. Nous aimerions bien qu'on nous prouve le contraire, mais pour l'instant, ni rapporteurs, ni responsables politiques ou administratifs n'y sont parvenus.

Eu égard aux enjeux, l'affaire, loin de concerner une administration moribonde, est grave pour la collectivité nationale et européenne. En effet, la DGDDI est « **chargée d'une mission essentielle pour la sécurité et la préservation des intérêts économiques du pays** ». Ce n'est pas nous qui le disons, mais la Cour elle-même (page 120).

Ce constat doit présider tous les travaux concernant la Douane.

* *
*

Une autre douane est possible ...

Le rapport effectue un petit tour d'Europe, pour montrer que d'autres modèles d'organisations sont possibles...

Euh ... oui. Forcément.

Comme les organisations d'Etat sont différentes.

Voici une courte synthèse de cette annexe, assortie de quelques remarques.

Royaume-Uni

Les Douanes en tant que telles n'y existent plus. Elles ont été fusionnées dans un service fiscal unique : *Her Majesty's Revenue and Customs* (HRMC). Une forme de Surveillance demeure : la Border Force (BF), qui compte à peu près autant d'agents que la branche surveillance de la DGDDI, mais dépend du Ministère de l'Intérieur. Sa priorité est la lutte contre l'immigration.

☞ Nous sommes donc ici très loin de la situation de la France. Il est à noter que les effectifs du HRMC représentent à peine la moitié de l'ensemble DGFIP + branche opérations commerciales de la DGDDI (61 000 contre 121 000).

Lors d'un colloque consacré à la fraude en Europe en 2014, les syndicats des Finances avaient procédé à un comparatif de leurs travaux sur l'évaluation de la fraude. Nos homologues d'outre-Manche étaient encore bien plus alarmistes que nous sur leur situation nationale ...

Pays-Bas

Dans ce pays, la Douane a également rejoint l'administration fiscale. L'administration est extrêmement concentrée notamment par la nature du territoire et par la présence de deux points stratégiques : Rotterdam (mer) et Schiphol (air).

☞ Avec 4 500 agents soit 3,5 fois moins qu'en France ; pour un peu, il suffirait de regarder une carte géographique pour se dire que les données n'ont pas grand chose à voir. Pour mémoire, la superficie de la France est 552000 km² (métropole). Celle des Pays-bas s'élève à 41500 km² (soit 13 fois moins !).

On va néanmoins comparer deux chiffres. **La « douane » néerlandaise compte 1 agent des Douanes pour 3733 habitants, ce qui est un rapport plus favorable que celui de la France (1 agent pour 4067 habitants).**

Par ailleurs, le service d'investigation (FIOD) compte 1250 agents, ce qui est supérieur à la somme des agents DNRED + SNDJ (950 agents).

Annexe (suite et fin)

Allemagne

C'est un pays où il existe encore une Douane autonome.

En matière de lutte contre la fraude, elle recoupe les mêmes aspects que la Douane française.

☞ Nous observons avec gourmandise que le principal pays d'Europe, souvent loué pour son efficacité, y compris en matière d'administration, est proche de la situation française. Par ailleurs, il compte **plus de 2 fois et demi (41700) le nombre d'agents de la DGDDI !!** En termes d'organisation territoriale, nous n'avons pas à rougir, car l'administration allemande compte à peu près autant de directions régionales que la DGDDI. Enfin, en guise de « cocorico », nous observons que notre palmarès est plus « ronflant » sur certains sujets et notamment s'agissant des produits stupéfiants.

Espagne

Sur un périmètre proche de l'administration française, l'organisation espagnole comprend une agence fiscale de 2000 agents, 17 structures déconcentrées, avec des délégués provinciaux (52 provinces). Elle reprend également une structure de surveillance (DAVA) de 4000 agents, dont chaque responsable local est l'adjoint du responsable régional des Douanes.

Mais le ministère de l'Intérieur est également présent sur la thématique, par la Guardia Civil, de 4000 agents. Cette dernière dispose également d'une Direction fiscale et des frontières.

☞ Le modèle d'organisation espagnole, sans nier ses résultats en matière de LCF, est d'une certaine complexité et pose parfois des difficultés importantes par « l'interaction » entre les deux ministères.

À la fin de ce (mini) tour d'Europe ...

En termes de taille et d'organisation, la comparaison la plus pertinente est sans conteste celle qu'on peut faire avec l'Allemagne. Et dans ce comparatif entre les deux côtés du Rhin, la DGDDI est loin d'être totalement en décalage.

* *
*

Glossaire des sigles

AEM : Action de l'Etat en mer.
CERDOC : Centre de Renseignement, D'Orientation et de Contrôles.
CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail.
CIPC : Cellule Interrégionale de Programmation des Contrôles.
CODT : Centre Opérationnel Douanier Terrestre.
CROC : Cellule Régionale d'Orientation des Contrôles.
CRPC : Cellule Régionale de Programmation des Contrôles.
DAVA : Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.
DELTA : Dédouanement En Ligne par Traitement Automatisé.
DGAL : Direction Générale de l'Alimentation.
DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.
DGDDI : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.
DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques.
DNEF : Direction Nationale des Enquêtes Fiscales.
DNRED : Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières.
HMRC : Her Majesty's Revenue and Customs.
LAPI : Lecture Automatique de plaques minéralogiques.
LCF : Lutte Contre la Fraude.
MOD : Manquement à l'Obligation Déclarative.
ODJ : Officier de Douane Judiciaire.
OPJ : Officier de Police Judiciaire.
PSD : Projet Stratégique Douanier.
RéATE : Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat.
SARC : Service d'Analyse de Risque et de Ciblage national.
SMS : Scanner Mobile Spécial.
SNDJ : Service National de la Douane Judiciaire.
TRACFIN : Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS.
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée.
VGC : Vedette Garde-Côtes.
VSR : Vedette de Surveillance Rapprochée.

Rapport ... sur le rapport de la Cour des comptes



Syndicat SOLIDAIRES Douanes
93 bis rue de Montreuil, boîte 56 – 75011 PARIS
tél : 01 55 25 28 85
site internet : <http://solidaires-douanes.org>
courriel : solidaires-douanes@solidaires-douanes.org