



Jean-Luc ALBERT  
*Professeur des universités*  
*Aix-Marseille Université*  
*Centre d'Études fiscales et financières (UR891)*

## DOUANE :

La Cour des comptes préconise  
 un recentrage des missions et  
 une modernisation de la gestion

**Mots-clés :** direction générale des douanes et des droits indirects - Cour des comptes

La Cour des comptes rend public un rapport sur la Douane qui, dans une optique purement gestionnaire, recommande de repenser cette administration comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux tout en impulsant la recherche d'une meilleure performance.

Depuis la fusion en 2008 de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), pour donner naissance à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), le destin, le sort, le devenir, de la DGDDI, autrement dénommée la Douane, elle-même née d'une fusion opérée en 1948 entre la Direction générale des douanes et celle des contributions indirectes (décret du 16 avril 1948 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des finances), donnent lieu depuis nombre d'années

à diverses interrogations et propositions de réforme.

Le rapport présenté en septembre 2020 par la Cour des comptes<sup>1</sup> concerne globalement cette administration et s'inscrit en tant qu'étape sans doute ultime dans le prolongement d'un ensemble significatif de rapports plus spécifiques initiés depuis 2012 par la Cour, tout en notant que les rapports publics annuels ont pu comporter des analyses centrées sur la Douane, comme le rapport public de 2018 (Les missions fiscales de la douane, Tome II).

<sup>1</sup> Cour des comptes, La Direction générale des douanes et droits indirects, Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire, Rapport public thématique, septembre 2020, 146 p.

## 1 Des missions fiscales en voie de réduction

À titre liminaire, il convient de remarquer que la DGDDI a connu cinq phénomènes : une modernisation technologique qui en fait une administration performante comme en matière de dédouanement, une baisse sévère de ses effectifs depuis le lancement de la revue générale des politiques publiques (RGPP), une restructuration constante de son implantation territoriale, une adaptation permanente au contexte juridique né

des accords internationaux et des évolutions du droit européen, une mutation fonctionnelle avec le développement de services spécialisés et à compétence nationale.

La Cour note que la DGDDI conserve certaines fonctions essentielles mais auxquelles il est parfois difficile d'affecter de façon précise les agents et pour lesquelles la mesure de la performance s'avère délicate à établir.

### Tableau des effectifs par actions

|   |               |
|---|---------------|
| Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière sécurité | 7 450         |
| Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen  | 1 775         |
| Échanges internationaux et qualité du dédouanement  | 3 280         |
| Fiscalité douanière énergétique et environnementale   | 1 708         |
| Soutien services opérationnels  | 3 215         |
| <b>Total</b>  | <b>17 428</b> |

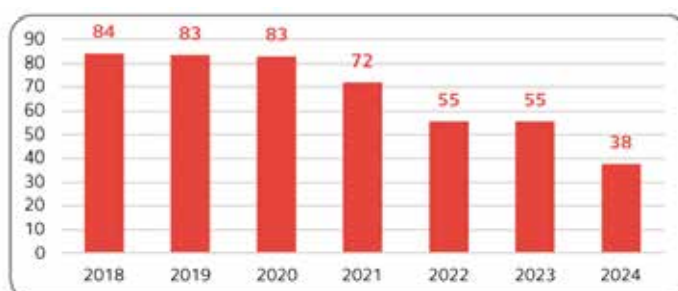
Source : projet annuel de performance 2020 du programme 302.

Or, cette « petite » administration (par les effectifs, 17 000 agents !) qui pendant longtemps a incarné une certaine dimension régaliennne de l'État et une identité souveraine (on oublie en outre qu'il a longtemps existé un corps militaire des douanes chargé de participer lui aussi à la défense des frontières du pays), a vu ses compétences et fonctions se développer à la fois sur le terrain de la lutte contre les fraudes, sur celui des missions fiscales en représentant, comme le souligne la Cour, un volume conséquent de la collecte fiscale nonobstant la recette douanière, en devenant, ainsi, par une sorte d'accumulation des décisions législatives ponctuelles, une autre administration fiscale (TVA à l'importation, fiscalité environnementale, énergétique, droits d'accises, taxes diverses...), aux côtés de la DGFIP.

C'est cette répartition des rôles en matière de fiscalité qui est à présent, pour une partie essentielle, remise en cause.

La perte de la collecte de nombreuses taxes, l'auto-liquidation de la TVA dont le recouvrement revient à la DGFIP, le transfert à la DGFIP de diverses taxes, la suppression de nombreuses petites taxes relevant de la Douane, sous l'angle de la simplification fiscale que les lois de finances successives ont concrétisée (LF 2019, 2020, 2021), (éventuellement préciser) mais aussi le rapprochement et l'unification des réseaux comptables, la création du service d'enquêtes judiciaires des finances (fédérant les services afférents de la douane et de la DGFIP), amènent inévitablement à une réorganisation (finale ?) des administrations financières.

### Ordre de grandeur des recettes fiscales perçues par la Douane



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

## Taxes dont la gestion est transférée à la DGFiP

| Dénomination de la taxe                           | Rendement avant transfert (en Md€) | Date du transfert  |
|---|------------------------------------|--|
| Taxes sur les boissons non alcoolisées            | 0,5                                | 1 <sup>er</sup> janvier 2019                                 |
| Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) | 0,7                                | 1 <sup>er</sup> janvier 2020 et 1 <sup>er</sup> janvier 2021 |
| TVA sur les produits pétroliers                   | 11,4                               | 1 <sup>er</sup> janvier 2021                                 |
| <b>Total</b>                                      | <b>12,6 Md€</b>                    | <b>2019-2021</b>   |

Source : Douane, traitement Cour des comptes.

## Taxes à faible rendement supprimées depuis 2013

| Dénomination de la taxe                             | Rendement (en Md€) | Année de la suppression |
|---|--------------------|-------------------------|
| Taxe sur les appareils automatiques                 | 0,4                | 2015                    |
| Taxe sur les manifestations sportives               | 22,5               | 2015                    |
| Contribution au poinçon                             | 6,3                | 2019                    |
| Taxe sur les farines                                | 63,8               | 2019                    |
| Taxe sur les céréales                               | 15,6               | 2019                    |
| Contribution de sécurité de la propriété maritime   | 1,0                | 2019                    |
| Taxe sur la chaptalisation                          | 1,4                | 2019                    |
| Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie        | 0,0                | 2019                    |
| Taxe sur les appareils de reproduction              | 4,3                | 2019                    |
| Taxe sur les huiles alimentaires                    | 4,5                | 2020                    |
| Taxe sur les produits de la mer et de l'aquaculture | 3,0                | 2020                    |
| <b>Total</b>  | <b>122,8 M€</b>    | <b>2015-2020</b>        |

Source : Douane, traitement Cour des comptes.

La Douane ne serait-elle plus à terme qu'une police économique, voire une police ?

En ce sens, Action publique 2022 (citée par la Cour dans son rapport, p.106) accentue cette lecture, jusques et y compris, en amenant à penser

que pourrait être créée en France une Agence unique de recouvrement de l'impôt et des prélèvements obligatoires.

## 2 Une réflexion globale quoique inaboutie

Le présent rapport de la Cour des comptes publié en septembre 2020 constitue une réflexion globale, quoique sans doute inaboutie sur le plan du processus administratif, organique et institutionnel, des réformes indispensables à mener au sein de cette administration mais aussi sur le terrain de ses compétences. Or, à aucun moment la Cour des comptes qui souligne la concurrence entre administrations des douanes en Europe, ne s'est projetée sur le terrain du droit douanier lui-même dans ses dimensions répressives et n'a évoqué une concurrence par la norme répressive et l'absence d'harmonisation européenne en dépit des propositions de la Commission européenne.

Ce rapport est articulé autour de quatre chapitres et comprend 12 annexes.

Il comporte une synthèse introductive et un énoncé de recommandations (au nombre de 13, des pages 13 à 19). Enfin, de façon conclusive, ce n'est pas le ministre des finances qui est amené à répondre aux interrogations et recommandations

de la Cour, mais le Premier ministre lui-même (p.145-146).

Les chapitres I et II de ce rapport constituent une analyse de la situation actuelle de la DGDDI tant sur le plan de ses compétences, de ses prérogatives, de la procédure douanière que de son organisation.

On notera que certains points sont destinés à donner à la DGDDI une originalité comparative. La critique apparaît déjà ou transparait indirectement dans cette présentation administrative.

Le chapitre III relève d'une autre dimension, cette fois plus analytique, en mettant en cause les rigidités de gestion de la DGDDI et son insuffisante performance.

Enfin, le chapitre IV est à la base de propositions de réforme de la DGDDI telles que vues ou envisagées par la Cour des comptes elle-même (ou d'autres entités) au fil de ses travaux et rapports conduits depuis une dizaine d'années.

## 3 Une approche gestionnaire

La Douane française dans sa dimension présente est-elle condamnée à mort ? ou du moins dans sa vocation fiscale ? Le scénario politico-administratif paraît avoir été déjà rédigé et la perspective être inéluctable, tant un certain consensus transparaît sur ce sujet.

Le rapport en question relève en réalité d'une double dimension : les difficultés internes de la Douane à mettre en place des outils et instruments de mesure de la performance de gestion, de simplification et de réforme interne sur des points finalement assez divers mais bien identifiés (logement des agents, identification des missions, ...), avec parfois le sentiment même d'un recul par rapport aux années 2000, sur les missions fiscales en elles-mêmes mais aussi les compétences économiques de la Douane.

De fait, l'auteur de ces lignes, peut s'interroger sur cette lecture consensuelle de type gestionnaire qui en réalité irrigue nos administrations

centrales, l'Inspection générale des finances et la Cour des comptes. Que peut dire et faire la « petite » Douane face à un tel consensus ? Invoquer la baisse constante de ses effectifs au cours années 2000-2015, l'absence de moyens financiers et matériels, des choix politiques imposant une rationalisation gestionnaire qu'il est parfois bien difficile de mettre en œuvre, a fortiori dans une administration aussi identitaire ? La Cour des comptes ne fait ici que reprendre et prolonger une réflexion lancée notamment dans son rapport public de 2014. Quelle différence de formulation y-a-t-il réellement entre « un rôle et une organisation à repenser » (2014) et le présent sous-titre « un recadrage nécessaire » ?

La Cour préconise que la Douane « devrait ainsi se repenser comme une administration de protection des frontières et de contrôle des flux (des marchandises et des hommes, précisera-t-on) ».

*Alea jacta est !*

## 4 Les recommandations pour une gestion plus performante

À partir d'un constat qu'il est parfois difficile de contester en dépit de certains efforts de la Douane pour évoluer, la Cour énonce 13 recommandations dont 8 n'ont pas de lien direct avec les compétences de la Douane, et constituent des suggestions de réforme interne destinées à

lever certains obstacles à une bonne gestion des agents (mobilité, carrière, métiers, adaptation territoriale). Seules les recommandations 9 à 13 ont un sens plus précis sur le terrain de la compétence fiscale.

## Récapitulatif des recommandations

### Recommandations relatives à la gestion des ressources humaines

1. Simplifier les régimes statutaires et indemnitaires dérogatoires et en réduire le nombre pour favoriser la mobilité fonctionnelle des douaniers (DGDDI).
2. Mettre en place une nouvelle politique d'aide au logement des douaniers, qui facilite leur mobilité géographique (DGDDI).
3. Construire une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prenant en compte l'évolution attendue des missions de la Douane (DGDDI).

### Recommandations relatives à la gestion des moyens et à la performance

4. Se doter des outils permettant une meilleure adéquation entre les moyens et les missions des services, notamment d'un indicateur pertinent pour répartir les emplois entre les services territoriaux (DGDDI).
5. Élaborer un suivi précis de l'activité de la Douane afin d'en permettre un pilotage renforcé et une comparaison avec les autres douanes européennes (DGDDI).
6. Accroître la disponibilité des moyens aéromaritimes, notamment en accélérant la mutualisation de la maintenance des flottes d'aéronefs et de bateaux (DGDDI).

### Recommandations relatives à l'évolution et au recentrage des missions

7. Réexaminer avec la direction centrale de la police aux frontières le partage des responsabilités sur les points de passage aux frontières (DGDDI, DCPAF).
8. Dans le cadre de la montée en charge des missions confiées à Frontex, identifier les moyens nécessaires et les méthodes de travail à mettre en place (DGDDI, SG Mer).
9. Mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans les délais fixés et en déduire les conséquences nécessaires en termes d'effectifs et d'implantations territoriales (DGDDI).
10. Préciser, dispositif fiscal par dispositif fiscal, si le transfert des fonctions de recouvrement vers la DGFIP doit s'accompagner du transfert des fonctions d'assiette et de contrôle (DGDDI, DGFIP).
11. Mettre en place une valorisation des données mutualisée entre la DGFIP et la DGDDI (DGDDI, DGFIP).
12. Organiser le transfert au ministère de l'agriculture et aux organismes professionnels concernés du suivi économique de la filière vitivinicole (DGDDI, DGAL).
13. Élaborer un plan stratégique fondé sur une revue des missions de la Douane et le traduire d'ici fin 2020 dans un contrat de performance fixant les objectifs, les moyens et un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI (DGDDI).
13. Élaborer un plan stratégique fondé sur une revue des missions de la Douane et le traduire d'ici fin 2020 dans un contrat de performance fixant les objectifs, les moyens et un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI (DGDDI).

On peut certainement adhérer à la plupart des analyses de la Cour s'agissant du logement des agents, de la politique indemnitaire plutôt chaotique, de la gestion prévisionnelle des emplois (y en-a-t-il une ?), de la disponibilité des matériels (il suffit pour cela de se reporter aux indicateurs de la Douane pour s'en rendre compte) maritimes, aériens. La Cour identifie de curieuses « petites » indemnités (une indemnité de langue étrangère sans lien avec l'usage d'une langue étrangère, une indemnité de garde des chapiteaux d'alam-bics, ...), mais c'est là anecdote « pittoresque », ... volontairement distillée pour le lecteur. La Cour s'inscrit dans une lecture « lolfienne » de la

Douane en préconisant une revue des missions, un contrat de performance, des objectifs, des moyens adaptés mais aussi un schéma d'adaptation du réseau territorial de la Douane. Oserait-on faire remarquer que tout cela existe déjà pour l'essentiel mais les instruments de mesure de la performance de cette administration sont-ils adéquats et ne passe-t-on pas son temps à les remanier comme dans les autres administrations pour ne plus déboucher que sur des instruments quantitatifs et non qualitatifs. Il est vrai que lorsqu'un avion sur une année n'a aucune heure de vol effectif, on est en droit de s'interroger ; mais faut-il encore que la Douane ait les pilotes et les

effectifs adéquats pour cela. De fait, la préconisation habituelle ressurgit : en situation de pénurie, on mutualise avec d'autres services de l'État, mais 1 + 1 cela peut faire 2 voire un peu moins et cela ne fait pas 3. Il est vrai aussi que des appareils localisés sur une base aérienne pourraient tout aussi bien être entretenus par des militaires que par des agents des douanes en propre.

Mais que dire de cette volonté d'externalisation administrative de certaines opérations en matière

vitivinicole avec un transfert à des interprofessions (organismes professionnels privés) du suivi économique de la filière ?

*A contrario*, dès lors que la Cour évoque le contrôle des personnes aux frontières, elle aurait peut-être pu s'interroger sur la dualité d'administration en ce domaine, entre la police de l'air et des frontières et la Douane. Une fusion de ces deux entités ne serait-elle pas judicieuse ?

## 5 Les efforts d'adaptation de la Douane

La Cour des comptes fait reposer ses chapitres I et II sur une démarche méthodologique habituelle : hormis quelques statistiques limitées et partielles venant notamment de l'Organisation mondiale des douanes, la Cour cite la Cour. Or, elle se révèle finalement peu critique à l'égard de

la Douane s'agissant de ses réformes fonctionnelles et de son adaptation aux circonstances et événements actuels (Brexit, terrorisme), même si elle cherche à identifier l'affectation précise des agents recrutés en regard de ces nouvelles préoccupations.

### La Douane et le Brexit

À la suite du référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni a engagé la procédure de retrait de l'Union européenne.

L'ensemble des missions de la DGDDI est concerné par la restauration de contrôles migratoires et de règles à l'importation, à l'exportation et à la circulation des marchandises tierces sur le territoire douanier de l'Union. L'accroissement des procédures douanières serait important, puisque ce sont près de cinq millions de poids lourds qui traversent chaque année la Manche et la Mer du Nord à partir ou à destination des côtes françaises. Sous l'effet du Brexit, la part des pays tiers passerait de 42,5 % à 46,4 % dans le total des importations françaises et de 40,9 % à 48,1 % dans celui des exportations françaises.

À compter de 2017, la Douane a initié la préparation du rétablissement de formalités et de contrôles envisagé pour le 29 mars 2019, repoussé une première fois au 31 octobre 2019, puis au 31 janvier 2020 et enfin au 31 décembre 2020.

En premier lieu, la Douane a organisé une campagne de communication et d'information à destination des particuliers et des entreprises. Un guide douanier de préparation au Brexit a été établi afin de présenter les futures démarches douanières et souligner la nécessité d'anticiper le rétablissement des contrôles. Des vecteurs ciblés de communication ont par ailleurs été mobilisés à destination des acteurs économiques commerçant avec le Royaume-Uni mais qui n'entretenaient pas jusqu'alors de relations commerciales avec des pays tiers.

En deuxième lieu, la Douane a engagé l'adaptation de ses procédures afin de favoriser la fluidité de la circulation des marchandises aux points de passage avec le Royaume-Uni, tout en assurant le niveau de contrôle requis par la réglementation. En lien avec les autres administrations et certains acteurs économiques, les infrastructures d'accueil et la signalétique ont été modifiées et le système d'information « SI Brexit » a été élaboré afin d'automatiser le passage de la frontière par les poids lourds. Ce dispositif, appelé « frontière intelligente », doit être appliqué à l'ensemble des points d'entrée et de sortie de la façade de la Manche-Mer du Nord et permettre de limiter les arrêts des véhicules au point frontière. Il repose sur les trois principes d'anticipation des déclarations avant l'arrivée au poste frontière, d'identification des poids lourds par l'association des plaques d'immatriculation aux déclarations douanières et d'automatisation du traitement des flux de données.

Enfin, la DGDDI a procédé à la révision de la carte des implantations douanières et de la répartition des effectifs pour répondre à la gestion des nouveaux flux de personnes et de marchandises. Les besoins en emplois induits par le Brexit ont été estimés par la Douane à 700 agents, répartis sur la période de 2018 à 2020 et entre les opérations commerciales (44 %) et de surveillance (56 %).

Les conclusions énoncées aux pages 68 et 69 montrent bien l'effort constant d'adaptation de la Douane, sa démarche de modernisation, en oubliant de faire état de la faiblesse des moyens qui lui ont été alloués et des exigences imposées depuis de nombreuses années (contrats de performance et d'objectifs), dans le sens de la réduction des effectifs et de sa permanente réforme territoriale. Montrant l'adaptation de la Douane en particulier en regard de l'évolution même du droit douanier de l'union européenne, la Cour néglige les particularismes internationaux du droit douanier et leur impact organisationnel comme l'Accord de 2014 sur la facilitation des échanges. Les énoncés de la Cour concernent les politiques d'emploi, les régimes indemnitaires de la Douane, ses moyens matériels et constituent

une analyse convaincante. La Cour montre aussi les faiblesses ministérielles face à des mouvements sociaux propres à la Douane qui n'ont pas conduit à une simplification dans la gestion de cette administration.

Les remarques de la Cour relatives à la gestion interne de la Douane paraissent tout autant des critiques fondées que ciblées.

Ainsi, le fait que la Douane disposait d'une comptabilité analytique avec ses propres applications et n'est plus en mesure depuis 2011 de mettre en avant une analyse des coûts en particulier en utilisant Chorus, n'est pas en soi une critique de la Douane mais de cette tendance passée à vouloir imposer une application uniforme à toutes les administrations.

## 6 Les réponses du Premier ministre et les perspectives

Enfin, il convient de noter que les réponses du Premier ministre sont tout en nuance et ne permettent pas encore de cerner les pistes réformatrices à venir.

Le Premier ministre adhère à la démarche de modernisation de la Douane, à la réforme de son maillage territorial (ce qui aura inévitablement des incidences sur les voies utilisées pour les importations et exportations de marchandises), à l'évolution des compétences fiscales mais en laissant en suspens la question du transfert complet de celles-ci entre un transfert partiel en distinguant l'assiette qui resterait à la Douane et le recouvrement qui passerait à la DGFIP et un transfert complet, la Douane gardant sans doute la compétence en matière de droits de douane, de TICPE, de TVA à l'importation (au moins sur le terrain de l'assiette). Il se refuse au transfert du

suivi économique de la filière vitivinicole au profit des interprofessions ; plus globalement, il ne ferme pas la porte à des accroissements de compétences au profit de la Douane (ou à l'inverse à des réductions), sans doute à la grande surprise de la Cour.

En somme, la Douane française sait qu'elle va perdre sa compétence fiscale (ou du moins l'essentiel de celle-ci), va devoir engager un dialogue de mutualisation avec d'autres services de l'État, réformer sa gouvernance interne et la politique indemnitaire de ses agents, et mettre en place une réelle gestion des ressources humaines et matérielles, tout en pouvant peut-être obtenir de nouvelles compétences à ce jour non clairement identifiées, vaste chantier... ■