



## ***Rapport public de la Cour des Comptes sur les missions fiscales : un rapport approximatif et partial qui fragilise la douane...***

Décidément, la douane ne quitte plus la sphère des réflexions institutionnelles. Après la représentation nationale, c'est au tour de la Cour des Comptes d'effectuer sa critique de notre rôle et de notre organisation en s'intéressant spécifiquement à nos missions fiscales.

La lecture de son rapport sur les missions fiscales de la douane ne manque pas d'étonner : non seulement ce texte est relativement court sur un sujet aussi important, mais il comporte des approximations de nature à jeter un certain discrédit sur son objectivité. Ses conclusions n'en sont pas moins radicales : transfert du réseau comptable douanier à la DGFiP, transfert de la TVA à l'importation à cette même DGFiP, accélération de la diminution du nombre des implantations territoriales, regroupement des fonctions de contrôle au niveau interrégional.... Sans oublier le « coup de pied de l'âne » qui en dit long sur l'état d'esprit des auteurs, lesquels fustigent « des arbitrages sur les dépenses en faveur de la masse salariale, au détriment de l'investissement informatique.... »

Il faut absolument lire, à l'issue de ce rapport au vitriol, les réponses des ministères concernés (outre celui des Finances, celui de l'Intérieur, de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, ainsi que celui de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt) qui doucent quelque peu l'enthousiasme réformateur de la Cour : ces ministères mettent clairement en valeur que, si une partie des réflexions de la Cour est fondée, le chemin pour les mettre en œuvre est très escarpé et les inconvénients parfois supérieurs aux avantages attendus. On relèvera que le constat de la Cour sur la nécessité de rationaliser le recouvrement d'un certain nombre de taxes est partagé par les différents ministères concernés par ce rapport (question de politesse). Toutefois, aucun n'est candidat pour prêter main forte ou remplacer une administration multiscartes qui a fait preuve d'une rare efficacité au regard de ses moyens et de la diversité de ses missions.

Surtout, les critiques de la Cour ne mentionnent nullement que la responsabilité de la complexité des lois fiscales (que la douane est chargée de mettre en œuvre) n'incombe pas à la douane mais dépend essentiellement du travail législatif du Parlement (et des projets de loi du gouvernement) et des multiples amendements et dérogations soutenus par les lobbyistes de tous ordres. C'est ce travail qui rend in fine la norme fiscale illisible.

***La réflexion de la Cour s'organise autour de quatre parties :***

***1- « Une gestion peu performante » avec « des coûts de gestion parfois excessifs », « des structures de gestion dispersées », « une dématérialisation insuffisante » et « une fonction de contrôle éclatée » ;***

***2- « Un champ d'intervention à resserrer » avec « l'abandon des missions non fiscales dans le domaine des vins et spiritueux », « la substitution d'un crédit d'impôt au remboursement de taxe dans le domaine des produits pétroliers », le « transfert de la gestion de certaines taxes » et « le réexamen du bien-fondé de taxes à faible rendement » ;***

***3- Le troisième thème est relatif à la « perception de la TVA à l'importation ». La Cour conforte des recommandations déjà formulées dans une communication à l'Assemblée nationale de février 2012 (la gestion et le contrôle de la TVA) demandant que soit institué en France un régime d'auto-liquidation de la TVA à l'importation ;***

***4- Enfin le dernier thème traite du « regroupement du recouvrement fiscal au sein de la DGFIP ».***

**Une gestion de la fiscalité que la Cour estime « peu performante »...**

La présentation de la Cour donne tout de suite le ton : les taxes dont la Douane a la responsabilité :

- « constituent un ensemble composite, incluant des prélèvements d'un faible rendement » ;

- « dont la gestion est assurée par une organisation administrative et territoriale éclatée » ;

-et « des applications informatiques souvent obsolètes »

Il est exact que le domaine de la fiscalité n'a pas bénéficié de la même attention en termes de modernisation que celui du dédouanement. Est-ce dû au fait qu'une partie de notre fiscalité est purement nationale (DAFN, TSVR...) et non pas communautaire (accises, TVA...) ? Est-ce dû au fait que nous ne maîtrisons guère les choix politiques qui sont effectués dans ce domaine ? L'exemple de la régionalisation de la TIPP est particulièrement frappant : alors qu'on disposait dans le domaine pétrolier, d'un taux d'intervention particulièrement bas (très peu de douaniers affectés à une taxe à très haut rendement), la possibilité de moduler une fraction de la TIPP par rapport au taux national de référence accordée aux régions a rendu extrêmement complexe un régime qui avait fait ses preuves... Est-ce dû à une insuffisante reconnaissance de la sous-direction F (effectifs insuffisants au regard des enjeux, manque de considération générale pour des matières qui paraissent trop techniques alors qu'elles sont la clé de voute de l'ensemble des missions de la douane) ?

Toujours est-il que la priorité en douane doit être désormais de faire évoluer la fiscalité vers davantage de simplification et de modernisation. Mais pas à n'importe quel prix !

## **Un champ d'intervention fiscal à resserrer**

Nul ne contestera le caractère composite des prélèvements dont la douane assure l'assiette, le recouvrement et le contrôle.

Comme le relève la Cour, « en 2012, la Douane a prélevé plus de 70 taxes dont 28 seulement ont eu un produit supérieur à 100 M€ ». Mais comme la Cour l'indique, les « taxes gérées par la Douane ont fréquemment des objectifs plus larges que le prélèvement fiscal : suivi des secteurs économiques, protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs ».

En une seule phrase, la Cour tempère une grande part de ses critiques en indiquant qu'on ne peut se placer uniquement sur le plan du rendement fiscal ou du coût d'intervention pour la simple et bonne raison que ce n'est pas un objectif uniquement fiscal qui est visé par certaines taxes mais plutôt celui de la régulation d'une filière.

Par ailleurs, dans le cadre d'un rapport public, il aurait sans doute été intéressant de faire un rappel succinct des motifs qui ont conduit à confier ces missions à la douane. Depuis que la douane a hérité du secteur des contributions indirectes qui dépendait de l'ex-DGI et qui était en déshérence, que de chemin parcouru et d'améliorations apportées ! De cela, il n'est nullement question dans ce rapport...

Les réponses des ministres sont aussi révélatrices des difficultés à gérer des prélèvements qui touchent des redevables très hétéroclites : secteur des produits pétroliers, plaisanciers, secteur vitivinicole et céréaliers...

### **Quelques exemples :**

#### **La TSVR**

Les principales critiques de la Cour portent sur la TSVR qui mobilise 177 agents à temps plein et dont la gestion est d'une particulière complexité. Notons à ce sujet que le Projet stratégique de la Douane vise opportunément à répondre pour partie à ces critiques en concentrant l'activité de gestion de cette taxe. Mais avant toute réflexion relative au degré de concentration des services assurant la gestion et le contrôle de la TSVR, il importe de réfléchir à la modernisation et simplification de cette taxe par le développement de téléprocédures qui nécessiteront des évolutions informatiques...

#### **Le secteur viti-vinicole**

La Cour estime – à juste titre - que l'importance économique du secteur viti-vinicole ne justifie pas l'intervention de dix entités pour son suivi. La Cour des Comptes suggère un transfert de toutes les missions non fiscales au Ministère de l'Agriculture qui répond immédiatement « qu'un tel transfert n'entraînerait pas d'économie globale pour l'Etat. »

La Cour considère par ailleurs que les modèles de DRM devront être unifiés de façon à pouvoir assurer leur dématérialisation et que le coût de la collecte statistique devrait être facturée à la filière. La Cour met d'ailleurs le doigt sur une vraie question : pourquoi la douane ne facture-t-elle pas davantage ses prestations ? Pourquoi délivre-t-elle des conseils gratuits quand n'importe quelle prestation copier-coller d'un avocat est facturée à un prix astronomique ? Est-ce une preuve de naïveté de la douane ou simplement une mission de service public qui s'exerce au bénéfice de certaines entreprises qui ont pourtant les moyens de payer de tels services ?

## **Les produits pétroliers**

Dans le domaine des produits énergétiques, on peut lire que « le carburant mis à la consommation [n'est pas] différencié selon les utilisateurs, à la différence de ce qui est pratiqué dans certains Etats européens... ». Comment la Cour peut elle ignorer que le gazole destiné à un usage de carburant agricole est coloré en rouge ? Comment peut-elle également ignorer que le gazole destiné à l'avitaillement des bateaux est coloré en bleu ?

Et plus généralement, ignore-t-elle tout du traceur européen, le « Solvent Yellow 124 », qui permet de tracer ces différents gazoles et même des produits comme le pétrole lampant ou le white spirit selon que son usage est ou non taxable ? En conclure, comme elle ne craint pas de le faire, que les remboursements ex-post sont dus à cette situation, est tout simplement faux.

En outre, comment la Cour peut-elle ignorer à ce point le droit communautaire en écrivant que « la France a choisi de percevoir la TICPE lors de la mise à la consommation des produits taxés » ? La réglementation de l'UE (transposition des directives 2008/118 et 2003/96) ne laisse « aucun choix » aux Etats membres quant au fait générateur de la taxation des produits énergétiques, il s'agit toujours de leur mise à la consommation.

## **Les droits de port**

Sur ce sujet, la réponse du ministère de l'Ecologie est étonnante : « je partage le constat de la Cour relativement à la complexité de leur régime (droits de port) et de leurs modalités de recouvrement en indiquant que la DGDDI est précisément rémunérée pour cela. » « Il conviendrait de veiller au maintien du recouvrement douanier pour les droits de ports sur le navire et les marchandises (...) afin de ne pas remettre en cause un système fonctionnel et fiable ». La douane, seule administration capable de faire face à la complexité ?

## **Le DAFN**

La Cour dénonce l'incapacité des administrations concernées à se doter d'outils communs et performants – affaires maritimes et douane qui ont des organisations territoriales différentes. Si le constat de la Cour peut sembler fondé, ce projet étant en cours depuis près de 4 ans, il faut tout de même mettre en valeur l'insuffisance de moyens mis en œuvre pour réformer rapidement cette fiscalité : pourquoi la direction générale ne se dote-t-elle pas d'une Task Force (à l'instar de la MTPL qui pourrait peut être désormais s'effacer...) avec des équipes dédiées ayant un seul objectif sans divertir à d'autres actes : les réponses quotidiennes aux questions des services, la formation professionnelle délivrée à ces mêmes services, l'appréhension des nouvelles orientations européennes et les multiples réformes à mener de front ne permettent pas, à l'heure actuelle, à la direction générale de réformer rapidement !

## **Une dématérialisation insuffisante**

« La Cour estime à 400 au minimum les emplois susceptibles d'être économisés ou redéployés vers des tâches à plus forte valeur ajoutée grâce à la seule suppression des tâches de ressaisie informatique des déclarations papiers des redevables. »

Il est exact qu'un effort sans précédent en matière de dématérialisation permettrait de faire l'économie de certaines tâches mais avant de se lancer dans cet effort, il faudrait déjà avoir des assurances sur les fiscalités qui seront conservées et celles qui seront simplifiées ou supprimées. Or le rapport de la Cour porte précisément sur les fiscalités qui pourraient être confiées à d'autres administrations... et les événements récents laissent planer une certaine inquiétude sur la capacité à assurer une certaine stabilité fiscale.

Enfin, soulignons que toute dématérialisation nécessite des moyens informatiques conséquents et dans ce domaine, les centres informatiques sont en sursurcharge depuis longtemps alors que les budgets et les moyens humains de ces centres diminuent... Et le domaine informatique est également concerné par ce trop plein de réformes à mener dénoncé plus haut : les chefs de projet informatique doivent faire face à un nombre trop élevé de projets à mener, ce qui explique les retards...

### **Une fonction de contrôle éclatée**

La Cour dénonce un saupoudrage des capacités de contrôle entre les bureaux et les services spécialisés type SRE et DED. Plus précisément, elle critique l'existence de contrôles différés au sein des bureaux, souhaitant que l'ensemble des contrôles soient réalisés à posteriori dans des structures de contrôles spécialisés.

Certes, la polyvalence des agents des bureaux n'est sans doute pas ce qu'il y a de plus efficace pour effectuer des contrôles dans des domaines spécialisés (mais peu de contrôles spécifiques type TGAP sont menés dans les bureaux...) mais, à contrario, le fait d'avoir des agents qui connaissent bien les flux et les opérateurs locaux peut être également un gage d'efficacité des contrôles différés. Comme quoi, rien n'est simple...

### **Quel avenir pour la TVA à l'importation ?**

Il a donc été décidé de procéder à une forme d'auto-liquidation de la TVA à l'importation pour les entreprises bénéficiant d'une PDU et cela, au nom de l'attractivité du territoire français et de ses plates-formes logistiques. On ne peut que regretter un tel choix issu d'un long travail de lobbying dans la mesure où il n'existe pas encore d'interconnexion de Delt@, des applications fiscales MEDOC et COPERNIC et d'une base commune des entreprises soumises à la TVA. Surtout, il n'a jamais été démontré que le système qui prévalait pouvait constituer un frein à l'attractivité de notre territoire, celui-ci dépendant de bien d'autres facteurs.

C'est donc un nouveau choix qui s'effectue au détriment de la douane et qui sera sans doute progressivement généralisé à toutes les entreprises importatrices. Certains commentaires dans la presse indiquent qu'il n'y aura désormais plus qu'une administration de contrôle – la DGFIP – ce qui est un raccourci fantaisiste car seule la douane maîtrise les éléments servant à la déclaration d'importation.

## **Le recouvrement fiscal regroupé au sein de la DGFIP ?**

Les recommandations de la Cour en faveur de l'unification du recouvrement sont sans équivoque et on voit mal ce qui pourrait venir perturber ce plan visant à donner entière compétence à la DGFIP, la Cour allant jusqu'à chiffrer les économies ainsi réalisées en douane (647 emplois...). La disparition d'un grand nombre de recettes régionales préconisée dans le PSD est d'ailleurs la première traduction de cette recommandation.

Au terme de cette analyse, on peut souligner que ce rapport tombe étrangement et opportunément pour opérer des réformes telles que celles préconisées par le Projet Stratégique de la Douane. Malgré ses erreurs et des approximations, ce rapport a certes le mérite de mettre en exergue la nécessité d'apporter de réelles améliorations à la fiscalité douanière. Pour autant, sa critique quasi systématique des missions de la douane parachève un travail de sape de nature à mettre en cause l'efficacité la DGDDI et partant, le bien-fondé de ses pouvoirs et sa cohérence d'ensemble. Et ça, il serait temps de s'en apercevoir ! Car bientôt, il sera trop tard.



*Tel : 01 53 18 00 72*

*Mel : [contact.cgcdouanes@syndicats.finances.gouv.fr](mailto:contact.cgcdouanes@syndicats.finances.gouv.fr)*

*Le syndicat qui analyse !*

