

1

Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane : des échecs répétés et coûteux, une mutualisation à imposer

PRÉSENTATION

La direction générale de la douane et droits indirects (DGDDI), qui relève du ministère de l'économie et des finances, compte 16 800 agents, répartis entre la branche opérations commerciales (54 % des effectifs), chargée de la facilitation des échanges internationaux, et la branche de la surveillance (46 % des effectifs), dont les missions portent principalement sur la lutte contre les fraudes et trafics (stupéfiants, tabacs, contrefaçons, etc.). La composante aérienne et navale rattachée à la branche de la surveillance dispose de 850 personnes. La Douane contribue également à d'autres missions conjointement avec d'autres services de l'État, comme, par exemple, la lutte contre les pollutions maritimes.

Pour réaliser ces missions, la Douane dispose de moyens aériens et navals qu'elle gère seule (I). Cependant, au cours des années récentes, le renouvellement de sa flotte aérienne (II) et navale (III) a été marqué par de multiples et graves défaillances.

Ces échecs répétés et coûteux démontrent que la Douane est incapable d'acquérir, de maintenir et d'opérer seule des matériels complexes, notamment dans le domaine aérien et naval.

Ils rendent indispensable une profonde transformation des modes d'acquisition, de maintenance et de mise en œuvre de ces équipements en les faisant reposer à l'avenir sur une très large mutualisation entre les services de l'État (IV).

I - Des moyens aériens et navals répondant à des missions interministérielles

A - La Douane, partie prenante de l'action de l'État en mer

La Douane dispose de moyens aériens et navals pour exercer ses missions propres de police de la marchandise et de surveillance des frontières. Elle contribue également à l'action de l'État en mer. Cette action, qui associe tous les services exerçant une fonction de garde-côtes (Marine nationale, affaires maritimes, gendarmerie maritime, Douane), est coordonnée, au niveau national, par le secrétariat général à la mer qui n'exerce toutefois aucun commandement opérationnel. La répartition des missions entre les services et l'utilisation de leurs moyens respectifs sont décidées, au niveau local, par les préfets maritimes. Pour autant, chacun des services de l'État concernés garde sa chaîne hiérarchique et sa pleine autonomie en ce qui concerne l'acquisition de ses équipements.

Dans ce cadre, la Douane est amenée à remplir de multiples fonctions qui ne relèvent pas de ses attributions propres : contrôle des personnes aux frontières, sauvetage des personnes et assistance aux navires en difficulté, sécurité maritime (respect des réglementations en mer), sûreté maritime (lutte contre tout acte illicite : terrorisme, piraterie, brigandage, lutte contre les rejets polluants illicites et les grandes pollutions, contrôle des pêches et lutte contre la pêche illégale, préservation des aires marines protégées, protection du patrimoine marin, naturel et culturel (épaves), etc. L'ampleur de ces missions varie selon les zones mais elles consomment en moyenne entre 20 à 30 % de ses capacités aériennes et navales.

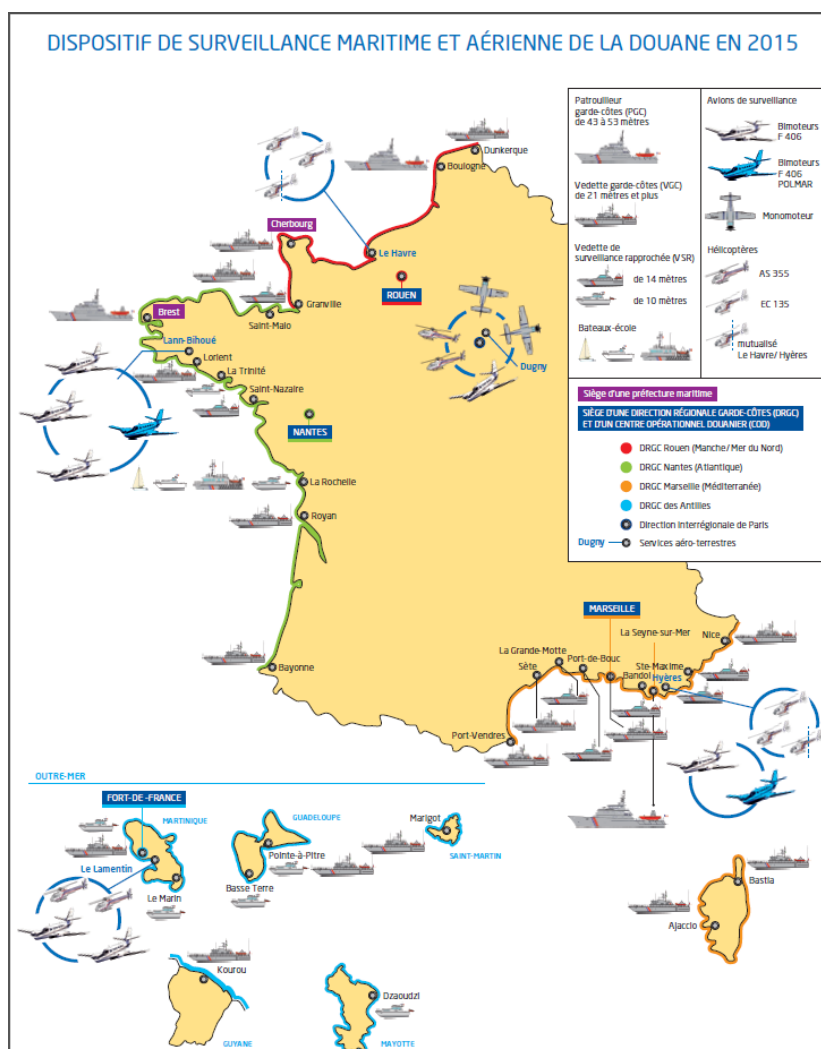
Certaines missions interministérielles tendent aujourd'hui à être exercées quasi exclusivement par la Douane pour le compte d'autres administrations. Ainsi, faute de moyens disponibles dans les autres services de l'État, la Douane s'est spécialisée dans la lutte contre les pollutions en mer. En sens inverse, la Douane peut recevoir, pour ses missions propres, le concours d'autres services de l'État : les unités de la gendarmerie maritime dans les eaux territoriales et de la Marine nationale en haute mer peuvent être requises par la Douane pour ses besoins propres et embarquer à cette occasion des douaniers.

B - Des moyens significatifs, une organisation à améliorer

La mise en œuvre du dispositif aérien et naval requiert des moyens relativement importants.

La carte ci-dessous montre la répartition géographique des moyens aéronautiques et navals de la Douane.

Carte n° 1 : dispositif de surveillance maritime et aérienne de la Douane en 2015



Source : rapport d'activité de la Douane

1 - Les implantations

La composante navale de la Douane française est actuellement organisée autour de trois directions régionales garde-côtes pour la métropole, une pour chaque façade maritime, à Nantes, pour l'Atlantique et la partie bretonne de la Manche, à Marseille, pour la Méditerranée, à Rouen, pour la Manche et la Mer du Nord. S'y ajoutent une direction outre-mer en Martinique pour la zone Antilles-Guyane, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La brigade maritime en Polynésie française a, quant à elle, été dissoute en 2014, à la suite de l'échouage malencontreux de son unique patrouilleur garde-côte.

La Douane dispose de 34 bases maritimes en 2016. Leur nombre devrait cependant être réduit dans le cadre d'une réorganisation des façades Atlantique, Manche-Mer-du-Nord et Antilles-Guyane.

Les moyens aériens sont pour leur part déployés à Lann-Bihoué, à Hyères, au Havre, à Dugny (Le Bourget), à Bordeaux et aux Antilles à Fort-de-France.

2 - La gestion

Ces dispositifs sont pilotés par un bureau de l'administration centrale, dont les missions sont hétérogènes :

- il procède à l'acquisition des matériels notamment aériens et navals ;
- il gère le personnel qui met en œuvre les matériels aériens et navals de la Douane sans avoir d'autorité hiérarchique sur lui ;
- il a autorité sur les ateliers de maintenance de la flotte aérienne, alors que cette activité technique ne devrait pas relever d'une administration centrale.

3 - Les moyens budgétaires et humains

Hors frais de personnel, les moyens consacrés au fonctionnement et aux investissements des flottes aérienne et navale représentent un effort important pour la Douane : 22,4 % des dépenses de fonctionnement et 49,1 % de ses dépenses d'investissement en moyenne sur la période 2011-2015.

**Tableau n° 1 : part des dépenses consacrées aux flottes
dans les dépenses totales de la Douane**

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (LFI)
Dépenses de fonctionnement de la Douane	95,7	76,5	98,6	95	102	121,3
dont parc aérien et naval	21,3	15,3	25,1	24,8	18,4	25,2
Dépenses d'investissement de la Douane	25,5	32,9	38,6	51,4	47	39
dont parc aérien et naval	9,2	16,7	23,4	26,3	20,4	12,9

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires

Ces chiffres sont à rapprocher d'un budget total consacré à Douane de 1,6 Md€, relativement constant depuis 2011, dont l'essentiel (70 %) représente des dépenses de personnel.

Les 850 agents du dispositif aérien et naval, tous douaniers, se composent de 200 personnels navigants³¹⁹ et non navigants, 600 marins et 50 agents employés en administration centrale. Les pilotes proviennent pour l'essentiel de l'armée de l'air ; les marins sont en partie formés dans les écoles de la Marine nationale ou de la marine marchande. Tous ces personnels reçoivent une formation dispensée dans les écoles des douanes durant 4 à 12 mois après leur recrutement.

4 - Les matériels

La Douane compte neuf hélicoptères, entrés en service à date relativement récente (2000), ainsi que deux avions monomoteurs utilisés pour la surveillance terrestre dont le remplacement n'est pas prévu. Elle utilise 15 avions bimoteurs (Cessna F 406)³²⁰ plus anciens (1985), en charge de la surveillance maritime, qu'il s'agit de remplacer.

La Douane possède enfin 38 bâtiments, de différents tonnages :

- trois patrouilleurs garde-côtes (PGC entre 43 et 53 mètres) ;
- seize vedettes garde-côtes (VGC entre 21 et 31 mètres) ;
- douze vedettes de surveillance rapprochée (VSR entre 10 et 14 mètres) ;

³¹⁹ Dont 72 pilotes (27 pilotes d'hélicoptère et 45 pilotes d'avions).

³²⁰ En 2016, leur nombre n'était plus que de sept, compte tenu des ventes et des retraits du service.

- trois bateaux école ;
- deux embarcations semi-rigides ;
- deux vedettes fluviales chargées des liaisons entre le ministère des finances à Bercy et le centre de Paris.

5 - Des besoins de remplacement mal anticipés

La Douane n'a pas eu de politique de remplacement programmé de son parc au fur et à mesure de son obsolescence et de l'évolution technologique.

Ainsi a-t-elle dû décider, après trente ans d'utilisation, de remplacer en bloc les Cessna utilisés pour la surveillance maritime par des avions plus modernes (Beechcraft King Air 350). De même elle s'est trouvée confrontée au vieillissement de son parc naval : en 2011, la majorité des bâtiments avaient entre 20 et 30 ans. Faute d'anticipation, elle a dû réaliser sa mise à niveau au coup par coup, en fonction des disponibilités budgétaires. Elle a procédé ainsi, entre 2011 et 2015, à l'acquisition d'un patrouilleur garde-côtes, de sept vedettes de surveillance rapprochée, de deux vedettes de surveillance rapide, deux embarcations semi-rigides et d'un intercepteur de type « *go fast* ».

Ces opérations de renouvellement se sont déroulées dans des conditions très critiquables.

II - Le renouvellement de la flotte aérienne : une méthode inadaptée, des retards accumulés

A - Une autarcie délibérée

La Douane a engagé en 2004, une réflexion visant à remplacer sa flotte de quinze bimoteurs F406 Cessna par des avions plus modernes, plus performants mais en nombre moindre (il était prévu d'en acquérir huit à l'origine). Malgré son importance au regard de l'exercice des missions propres de la Douane comme de celles relevant de l'action de l'État en mer, et le montant des crédits requis (plus de 130 M€), ce programme n'a fait l'objet d'aucune décision formalisée, que ce soit au niveau ministériel ou interministériel, ni sur son principe, ni sur ses modalités de mise en œuvre.

Le choix des nouveaux appareils s'est porté sur des bimoteurs de marque Beechcraft de type King Air 350, capables de remplir les deux fonctions actuellement assurées par les Cessna (surveillance maritime et surveillance de la pollution maritime). Ces nouveaux appareils doivent embarquer une série d'équipements : radars, boule optronique équipée de caméras haute définition et infrarouges, scanner, moyens de communication par satellite et différents systèmes d'aide à la décision.

Bien qu'elle ait consulté la direction générale de l'armement (DGA)³²¹ au début de ce processus, en 2004, la Douane n'a pas tenu compte de ses avertissements concernant la complexité de son projet. En effet, l'intégration des équipements techniques nécessaires était susceptible d'occasionner des risques de dysfonctionnements, à la fois de ces équipements mais aussi de l'avion lui-même, en raison des interactions possibles entre les équipements et le système de commande de vol.

Elle a choisi cependant en 2009, de conserver la maîtrise d'ensemble de l'opération en confiant à la DGA le soin d'acquérir les appareils non équipés³²², et en se réservant le soin d'acquérir elle-même et de faire intégrer sous sa responsabilité exclusive les divers équipements dont ces appareils devaient être dotés.

Photo n° 1 : Beechcraft King Air 350



Source : Douane

³²¹ La DGA relève du ministère de la défense ; elle est en charge des achats de matériels complexes notamment aéronautiques et assure la délivrance des certificats de navigabilité pour les aéronefs de l'État.

³²² Seul l'emplacement pour installer le radar de surveillance maritime était prévu dans un radome sous le fuselage de l'appareil.

B - Des retards coûteux

Le marché d'acquisition des avions a été notifié en 2010. En raison des contraintes de disponibilité des crédits budgétaires, son exécution s'est étalée sur cinq ans et demi. Le premier appareil a été réceptionné en janvier 2011 et le septième et dernier appareil, le 10 mars 2015³²³.

Les principales difficultés, encore non résolues à ce jour, sont nées des opérations d'intégration des équipements que la Douane avait entendu mener seule. Elles ont pour origine le choix de ne pas recourir à un intégrateur unique, qui aurait eu la responsabilité de la bonne fin de ces opérations et de contracter avec trois partenaires différents que l'administration n'avait pas la capacité technique de coordonner.

De surcroît, l'étalement dans le temps des livraisons des avions, s'il avait été prévu dès le départ, a eu pour conséquence de compliquer l'intégration des équipements, car les évolutions technologiques affectant les appareils pendant cette période ont entraîné des ajustements dans le montage des équipements. Ce facteur a donc encore accru les délais.

Pour autant, sans attendre les résultats de l'intégration des équipements sur un premier appareil, la Douane a acquis la totalité des divers équipements destinés à être montés sur les Beechcraft.

En novembre 2016, alors que tous les appareils ont été acquis, aucun n'était opérationnel pour les missions auxquelles ils étaient destinés faute d'être équipés. Les perspectives restaient à cette date incertaines : deux appareils devaient, selon la Douane, pouvoir être équipés des systèmes de surveillance maritime fin 2016, et deux autres en 2017. L'intégration des équipements de lutte contre la pollution se heurte toujours à des difficultés importantes, et aucune solution viable n'a été trouvée permettant à un appareil ainsi équipé d'obtenir son certificat de navigabilité. Il est même envisagé de ne pas utiliser les équipements de lutte contre la pollution pourtant achetés pour plus de 10 M€. Selon les prévisions de la Douane, les derniers appareils qui pourraient être équipés avec les deux systèmes ne seraient pas opérationnels avant 2019, soit huit ans après la livraison du premier.

Dans l'intervalle, la Douane doit gérer et entretenir deux flottes : celle des anciens appareils Cessna qui restent opérationnels mais dont le nombre diminue et celle des nouveaux Beechcraft qui peuvent voler, mais sans utilité opérationnelle puisqu'ils ne sont pas équipés des systèmes de surveillance leur permettant d'accomplir leurs missions.

³²³ Il n'y aura pas de huitième appareil car le marché a expiré le 15 juin 2015 sans que la Douane, faute de moyens budgétaires, soit en mesure d'en passer commande.

Ces retards ont également des incidences sur la gestion des pilotes. Des formations ont été dispensées en vain : sur 17 pilotes formés sur Beechcraft, 3 sont déjà partis à la retraite à ce jour, sans avoir pu rendre de services.

Au total, sur 133 M€ engagés depuis 2010, 117 M€ avaient déjà été réglés en 2016, sans qu'aucun appareil ne soit encore opérationnel, alors que le premier avait été livré en janvier 2011. S'ajoutent à cette somme les coûts de maintenance des appareils livrés et les dépenses pour les formations devenues inutiles.

La direction de la Douane a donc pris un parti dommageable, aux conséquences coûteuses, en présumant que ses services auraient la capacité de conduire l'intégration des équipements alors qu'ils n'avaient pas les compétences ni l'expérience nécessaires. Elle n'a eu à rendre compte de ce choix ni devant le ministre dont elle relève ni à l'échelon interministériel, alors même que ces défaillances compromettent la réalisation de missions interministérielles, notamment en matière de lutte contre les pollutions maritimes.

III - Le renouvellement partiel de la flotte navale : des dysfonctionnements répétés

De 2011 à 2015, quatre marchés importants ont été conclus par la Douane en vue du renouvellement de sa flotte navale. Le marché d'acquisition d'un patrouilleur garde-côte n'appelle pas d'observation. En revanche, les trois autres se sont caractérisés par des dysfonctionnements divers mais répétés.

A - Les vedettes de surveillance rapprochée : d'importants retards de livraison

Le marché notifié en 2008 avait pour objet de remplacer des vedettes de 14 mètres principalement utilisées pour la navigation côtière en métropole. Un premier marché portait sur une tranche ferme de quatre bâtiments ; un second marché, passé en 2012, concernait une série de quatre nouvelles vedettes identiques. En 2016, sept navires sont en service.

La livraison du premier bâtiment a été retardée du fait de deux problèmes : le premier, technique, était lié à la mise à l'eau du pneumatique lorsque la mer était agitée, le second, moins classique, concernait le système électrique devenu insuffisant du fait d'exigences exprimées localement par les marins de la brigade de Port-de-Bouc, sans que l'administration centrale n'en ait eu connaissance. En effet, l'installation d'un four de cuisine et de différents équipements de confort supplémentaires n'était pas compatible avec le système de production électrique initialement prévu. Le titulaire du marché a satisfait aux exigences locales, mais sans en mesurer l'impact sur les performances du navire.

La résolution du problème électrique a pris 18 mois du fait des délais d'études, de la validation des modifications et de la livraison d'alternateurs spécifiques, seuls aptes à fournir la puissance électrique nécessaire sur des petits navires.

La Douane a admis sa responsabilité dans ce retard et n'a demandé de ce fait aucune pénalité sur la première vedette, « les délais étant significativement imputables aux demandes de l'administration ». Le coût de cette vedette a été conforme au marché initial, soit 1,1 M€, le titulaire du marché ayant finalement pris à sa charge les surcoûts entraînés par les modifications liées au renforcement de l'alimentation électrique. Les autres vedettes ont été remises au standard initial et la poursuite de la conduite de ce programme n'appelle pas d'autres observations.

Cet exemple illustre néanmoins l'absence de contrôle de l'administration centrale sur des demandes formulées par les échelons locaux, sans justification recevable, une fois le marché passé. S'il n'y a pas eu finalement de surcoût budgétaire apparent, l'exécution des missions a pâti des retards engendrés par ces demandes de pur confort.

B - Les deux vedettes de surveillance rapides des Antilles : des bateaux inutilisables

En 2008, la direction régionale garde-côtes des Antilles a souhaité acquérir deux vedettes rapides pour lutter contre les trafics de stupéfiants dans sa zone.

La doctrine d'emploi de ces embarcations n'a pas fait l'objet d'une analyse *a priori*. Alors qu'elles avaient pour finalité d'arraisonner des engins en mer, aucune étude n'a été conduite sur les modalités d'arraisonnement et les exigences opérationnelles et les spécifications techniques n'ont pas été définies précisément.

C'est en fait la direction régionale des Antilles qui a défini seule ses besoins et a transmis ses demandes à l'administration centrale qui les a acceptées telles quelles, en se contentant de noter que « le cahier des charges reprend les demandes opérationnelles de la DRGC Antilles ». Elle avait pourtant, semble-t-il, identifié les difficultés du programme qui devait concilier des besoins contradictoires, « en particulier une vitesse et une autonomie importantes malgré le poids d'un équipement en appareils de détection et de navigation, ainsi que des capacités à « aborder » sans déformation des navires faisant route, tout en répondant à des exigences de confort (climatisation, cuisine, etc.) ».

Le chantier naval titulaire du marché a dû, pour réaliser cette commande très spécifique, faire des choix techniques qui se sont révélés hasardeux. Ainsi, pour compenser la masse importante du bateau, les systèmes de propulsion ont été surdimensionnés, avec une triple motorisation et le recours à des hélices de surface.

Les essais de recette provisoire ont été effectués en métropole, puis à Fort-de-France durant le premier trimestre 2010. À l'issue de ces essais, l'administration a relevé que « le bateau n'offre pas une stabilité optimale en navigation, les embruns [étaient] omniprésents (du fait) des hélices de surface et des formes de la carène ». Aux essais, ce bateau était apparu difficile à manœuvrer ; en particulier, il ne virait pas suffisamment aux vitesses recherchées.

La recette définitive des deux bateaux n'en a pas moins été signée en juin 2010, la Douane se satisfaisant des performances en l'état. Selon la note justifiant cette décision, « la vedette est perfectible en comportement, mais présente un compromis navigable, rien ne permet de rejeter la vedette qui répond dans sa globalité au cahier des charges ».

Cependant, une fois les vedettes réceptionnées et payées (au prix unitaire de 765 000 €), la Douane a décidé d'améliorer leur comportement en apportant des modifications techniques. Ces travaux n'ont pas permis de corriger les défauts constatés, mais seulement de réduire la vitesse du navire. Ils ont coûté 150 000 €.

Après trois années de vaines tentatives pour améliorer la manœuvrabilité de ces embarcations, la Douane, les jugeant dangereuses, les a finalement retirées du service opérationnel en juin 2014, et rapatriées en France métropolitaine. Elle cherche encore une utilisation à ces deux vedettes neuves. Une remotorisation moins puissante est à l'étude mais son coût est estimé à 100 000 € pour chaque bâtiment. Il est aussi envisagé de les vendre, ce qui risque d'être difficile compte tenu de leurs défauts. 1 680 000 € ont ainsi été dépensés en pure perte à ce jour.

Photo n° 2 : vedette de surveillance rapide



Source : Douane

En remplacement de ces deux unités, l'administration a acquis en 2015 deux bateaux pneumatiques à coque semi-rigide de 11 mètres, dotés de moteurs hors-bord puissants. Le coût de ce marché supplémentaire s'est élevé à près de 710 000 €. Ces équipements sont qualifiés de « moyens navals de substitution », dans l'attente du remplacement hypothétique des deux vedettes inutilisables.

Là encore, le manque d'expertise et le défaut d'autorité de l'administration centrale vis-à-vis de ses services déconcentrés ont entraîné à la fois des dépenses inutiles et une détérioration des conditions d'exercice des missions confiées à la Douane.

C - Le navire-intercepteur des Antilles : une embarcation payée mais non livrée

La direction régionale des garde-côtes de la zone Antilles-Guyane avait exprimé en 2009, le besoin de disposer d'une embarcation très rapide, de type intercepteur, pour lutter contre la contrebande de stupéfiants perpétrée au moyen de bateaux de type « *go fast* »³²⁴.

³²⁴ Il s'agissait en fait de remplacer un premier navire de ce type qui avait été endommagé définitivement peu de temps après sa livraison.

Après une première procédure déclarée infructueuse, une nouvelle procédure a été relancée aboutissant à la passation d'un appel d'offres en mars 2010. Les clauses, classiques, figurant dans le cahier des charges stipulaient que :

- les prix devaient être libellés en euros ;
- les acomptes prévus devaient être éventuellement versés au titulaire conformément aux dispositions de l'article 91 du code des marchés publics et qu'ils ne pouvaient pas, de ce fait, dépasser 70 % du montant du marché initial ;
- si des actions de sous-traitance étaient envisagées, l'administration devait en être informée ;
- des pénalités pouvaient être appliquées en cas de performance ou de délais non conformes.

Après examen des propositions entre juin et décembre 2010, la Douane a retenu celle présentée par un intermédiaire ayant son siège en Floride mais disposant d'un correspondant en France et commercialisant des bateaux fabriqués aux États-Unis. Ce choix a été motivé par les conditions financières et par les garanties techniques apportées par le constructeur américain : le modèle proposé, déjà fabriqué en série, pouvait être considéré comme éprouvé. Le titulaire unique du marché était cet intermédiaire, le fabricant n'étant même pas déclaré comme sous-traitant. Ce montage a coûté très cher à l'administration.

Les premiers acomptes ont été versés en février 2011. Les essais, devant déboucher sur la recette provisoire, ont eu lieu aux États-Unis, chez le constructeur en mai 2012. Un certificat d'acceptation (« *acceptance certificate* ») fut alors signé par les représentants de la Douane et par le titulaire du marché ; il a déclenché le paiement d'une série de trois factures à partir du 11 mai.

La première facture correspondait à un deuxième acompte. Son paiement a porté les versements de l'État à 90 % du marché initial, au-dessus du maximum de 70 % prévu dans le code des marchés publics et mentionné dans le cahier des clauses administratives.

Deux autres versements ont été effectués ensuite : le paiement de certaines options évoquées, sans être chiffrées, dans la notification initiale (peinture du bateau aux couleurs de la Douane et décanteur d'essence pour un total de 5 098 €) et le versement intégral du montant de l'avenant n° 1 passé en juin 2011 en vue de réduire le bruit fait par le système d'échappement (20 000 €).

L'embarcation devait être chargée sur un bateau au cours de l'été 2012, pour être acheminée dans l'île de Saint Martin, lieu où l'intercepteur devait être basé. Après plusieurs reports, le constructeur américain a affirmé en septembre que le titulaire du marché ne lui avait pas versé la totalité de ce qu'il lui devait, alors que de son côté l'administration avait déjà versé à ce même intermédiaire une somme supérieure à ce qui était prévu au marché.

Dans ce contexte, pour tenter de récupérer un bateau déjà largement payé, la Douane a pris des initiatives malvenues. Elle a essayé de régler le problème en acquittant directement auprès du constructeur les sommes qu'il réclamait, soit 93 683,71 €. Il s'est heureusement trouvé que le règlement effectif a été bloqué car l'identifiant bancaire du constructeur figurant sur ces mandats était erroné.

En janvier 2013, l'avocat du constructeur a sommé la Douane de lui remettre dans un délai de quatre jours une somme de 50 000 US\$ à titre de pénalités faute de quoi l'embarcation serait mise aux enchères au profit du constructeur.

Plusieurs tentatives de la Douane, aussi tardives que désespérées, n'ont pas permis de débloquer la situation et il semble que le bateau a effectivement été mis aux enchères au seul profit du constructeur qui, après avoir reçu les deux tiers de la somme qui lui était due, a pu procéder à sa revente.

Au total, la Douane s'est donc trouvée avoir versé, en pure perte, 307 618,39 €, pour un marché dont le montant initial était de 313 911,54 €.

Ce n'est qu'en mai 2013 que le titulaire du marché, devenu injoignable, a été mis en demeure. La Douane n'a prononcé la résiliation du marché qu'en décembre 2013, soit près d'un an après l'échec des dernières négociations. Il a fallu attendre encore six mois pour qu'elle saisisse, en juin 2014, le receveur régional d'Ile de France afin qu'il émette un titre de perception sur le titulaire du marché ; cette procédure a de plus été suspendue à cause de plusieurs erreurs commises par la Douane dans les procédures et le calcul des sommes réclamées. Le certificat administratif déclenchant l'émission d'un titre de perception à l'encontre du titulaire du marché n'a finalement été émis qu'en novembre 2015 par la Douane. Une procédure de recouvrement sur le titulaire du marché a pu être engagée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) seulement en mars 2016.

La Douane a examiné les possibilités d'engagement d'une procédure pénale à l'encontre du fournisseur du navire payé mais non livré, mais en est restée au stade exploratoire. Après bientôt quatre ans de tergiversations, cette démarche a désormais peu de chance d'aboutir du fait des délais de prescription.

Il est également anormal qu'aucune procédure disciplinaire n'ait été engagée à l'encontre des fonctionnaires de la Douane chargés de ces opérations et responsables de ces échecs.

IV - Une mutualisation à organiser

Les flottes navale et surtout aérienne de la Douane n'atteignent plus la taille critique. La complexité croissante des équipements et les contraintes budgétaires créent de nouvelles exigences d'optimisation qui ne peuvent être satisfaites qu'au niveau interministériel.

En outre, les échecs coûteux et répétés analysés ci-dessus témoignent de l'incompétence de la Douane pour mener seule des opérations d'acquisition, de maintenance et de mise en œuvre. D'autres méthodes reposant beaucoup plus largement sur la mutualisation entre services de l'État, doivent être appliquées.

Il convient d'abord de mieux définir les programmes et les cahiers des charges en amont dans un cadre pluriannuel. Les décisions d'investissement doivent être soumises à autorisation interministérielle notamment lorsque les services de l'État ont des besoins analogues et concourent aux mêmes missions.

La Douane doit inscrire ses projets d'acquisition dans le cadre de la nouvelle organisation des achats de l'État (direction des achats de l'État). Elle doit également, dans toute la mesure du possible, recourir aux prestations de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

S'agissant en particulier de l'acquisition de systèmes complexes, notamment dans le domaine aéronautique, la Douane devrait systématiquement recourir à l'expertise d'autres administrations mieux outillées qu'elle, au premier chef la DGA.

Pour maintenir sa flotte aérienne en condition opérationnelle, la Douane dispose d'une structure propre de près de 60 personnes, la brigade centralisée de maintenance aérienne (BCMA) située à Bordeaux Mérignac pour les avions Cessna et à Hyères pour les hélicoptères. Ces deux sites sont implantés dans les mêmes bases que les structures de maintenance du ministère de la Défense.

Le renouvellement de la flotte des appareils bimoteurs doit fournir l'occasion de remettre en cause le modèle internalisé de la Douane. D'autres services de l'État recourent, pour leurs appareils de type commercial, à l'externalisation de leur maintenance. La Douane doit s'inspirer de leur expérience et utiliser les possibilités de mutualisation en la matière.

S'agissant de la maintenance de sa flotte navale, même si la Douane est contrainte de recourir davantage à des prestations externes, compte tenu de la dispersion de ses bâtiments, elle devrait également se rapprocher des autres services de l'État disposant de moyens navals afin d'optimiser la maintenance de son parc, notamment outre-mer.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Douane n'est pas parvenue à renouveler ses flottes aérienne et navale dans des conditions satisfaisantes. Elle a avalisé sans examen approfondi des spécificités techniques déraisonnables émanant de ses services locaux et elle a été incapable d'assurer un suivi approprié des marchés. Elle a ainsi acquis des avions qui ne peuvent pas voler avec leurs équipements, des bateaux inutilisables et payé un navire non livré. Ces mécomptes n'ont donné lieu à aucune sanction interne pas davantage qu'à des actions pénales.

Ces échecs témoignent de l'incapacité de la Douane à mener seule, comme elle l'a fait jusqu'à présent, des opérations complexes. Elle doit donc désormais abandonner ce comportement autarcique. Pour acquérir, maintenir et utiliser des moyens aériens et navals, elle doit explorer toutes les possibilités de mutualisation avec d'autres services de l'État, a fortiori quand elle concourt avec eux aux mêmes missions.

En conséquence, la Cour formule deux recommandations :

- 1. soumettre les décisions d'acquisition de matériels aériens et navals à un arbitrage interministériel et confier la réalisation de ces opérations aux administrations disposant des compétences et de l'expérience technique nécessaire ;*
 - 2. mutualiser la maintenance et la mise en œuvre des moyens aériens et navals de la Douane avec ceux déployés par les autres administrations participant au dispositif de l'État en mer (marine nationale, gendarmerie maritime, affaires maritimes).*
-

Réponse

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	582
---	-----

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

La Cour des comptes porte un jugement sévère sur l'administration des douanes quant à sa capacité à gérer des projets complexes dans le domaine aéromaritime. S'il est vrai que la gestion et le renouvellement des moyens navals et aériens de la Douane ont pu être confrontés à certaines difficultés, nous souhaitons apporter plusieurs compléments aux observations de la Cour.

I. Une analyse à nuancer

La Cour des comptes évalue la part « de l'aéronaval dans les dépenses de fonctionnement » de la DGDDI à hauteur de 22,4 %. Sans contester l'importance de la composante aéromaritime dans les crédits du programme 302, nous tenons à préciser que le ratio de 22,4 % est établi à partir d'une assiette restreinte (les dépenses de fonctionnement liées aux missions de la douane, soit environ 100 M€) et non à partir de l'ensemble des dépenses de fonctionnement (soit de l'ordre de 160 M€), ce qui alourdit nominalement la part de l'aéromaritime.

Par ailleurs, la Cour des comptes précise que la DGDDI anticipe mal le renouvellement de ses moyens aériens et navals au motif qu'elle n'a pas reproduit, trente ans après, le pic d'investissement dont elle avait bénéficié à la fin des années 1980 et au début des années 1990. S'il est vrai que la douane a dû faire face à un contexte budgétaire contraint ces dernières années, elle n'a pour autant pas procédé au renouvellement de ses moyens « au coup par coup » mais bien sur la base d'un plan d'investissement, établi à partir de plusieurs critères (dont l'ancienneté des navires, la qualité de l'entretien et la maintenance, l'état de la menace, l'adéquation avec les problématiques de ressources humaines). Ainsi une priorité a-t-elle été donnée ces dernières années à la façade méditerranéenne, notamment au regard des enjeux fiscaux et en termes d'engagement Frontex.

Depuis l'an passé, l'effort d'investissement s'est réorienté au profit de la façade antillaise, zone sensible en matière de trafic de stupéfiants, sans négliger le renouvellement technique d'autres moyens, lorsque nécessaire. Sont ainsi programmés, sur la période 2017-2018, les remplacements des vedettes garde-côtes de Sète, Bastia, Cherbourg, et Marseille, d'une vedette garde-côtes aux Antilles et une vedette de surveillance rapprochée à Bayonne. Une réduction du nombre d'unités garde-côtes a par ailleurs été engagée en fonction d'une analyse des enjeux et en cohérence avec la réorganisation en cours du réseau déconcentré de la DGDDI.

Il n'est pas exact non plus de dire que l'acquisition de vedettes de surveillance rapide aux Antilles n'avait fait l'objet d'aucune étude préalable et hors définition de toutes spécifications techniques. De même, il est erroné d'assimiler les deux semi-rigides acquis en 2015 pour doter les unités navales de Martinique, en lieux et place de deux vedettes de surveillance rapprochée, à des « achats de substitution », dans l'attente de l'acquisition de nouvelles vedettes. Bien au contraire, ces deux moyens ont fait l'objet d'une expression de besoins étayée de la part des services douaniers concernés. Leur acquisition a été délibérément lancée pour permettre des interceptions ciblées de voiliers participant à des trafics de stupéfiants, en association avec l'emploi des hélicoptères AS355.

Ces moyens donnent d'ailleurs pleinement satisfaction. Pour illustration, sur la période comprise entre juin 2015 et septembre 2016, douze affaires assurées par ces nouveaux moyens ont permis de constater des infractions aux réglementations en matière de pêche illégale ou de stupéfiants. Forte de ce bilan, la direction générale, en concertation avec le commandement local antillais, a décidé d'étendre ce concept d'emploi à la Guadeloupe et dotera ainsi les brigades de surveillance nautique de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre de semi-rigides dès 2017.

La Cour des comptes analyse enfin le projet, qui n'a pu aboutir, d'acquisition d'un navire-intercepteur aux Antilles entre 2011 et 2013. La DGDDI n'est pas restée inactive sur ce dossier puisqu'elle a mis en demeure son fournisseur avant de résilier son contrat fin 2013, qu'elle a émis un titre de perception à son encontre et qu'elle a engagé une procédure contentieuse auprès du tribunal administratif pour non-respect des obligations contractuelles. Ces deux procédures sont toujours en cours. Par ailleurs, compte tenu des observations de la Cour, le procureur de la République sera saisi très rapidement dans le cadre de l'article 40 du Code de procédure pénale. Une enquête interne est également lancée en vue d'identifier les manquements qui justifieraient des sanctions disciplinaires.

Un respect sans faille des engagements de la Douane en termes de missions

S'il est vrai que certains achats n'ont pas donné pleine satisfaction du point de vue opérationnel ou si le programme de déploiement des nouveaux avions Beechcraft a pris du retard, notamment du fait de la faillite de deux des trois sociétés co-contractantes, il n'en reste pas moins que la DGDDI a continué d'honorer ses missions en matière de lutte contre la fraude ou d'action de l'État en mer.

La DGDDI a toujours répondu aux demandes adressées par les préfectures maritimes pour réaliser des missions de surveillance et de détection des pollutions maritimes. Ainsi, entre 2014 et 2015, 113 détections ont été réalisées dont 3 ont permis de constater des délits flagrants. Grâce à ses capacités de détection POLMAR, la Douane est en moyenne à l'origine de plus des trois quarts des constatations de rejets polluants.

De même, l'action de la douane contre le trafic de stupéfiants a été consolidée sur la période récente. En 2015, la DGDDI a réalisé deux des plus importantes saisies de cocaïne en France. Aux Antilles, sur le fondement de l'article 17 de la convention de Vienne, le « SILANDRA », transportant 2 250 kilos de cocaïne, a été arraisonné par les deux vedettes garde-côtes de Fort de France et de Saint-Martin à 135 milles des côtes, après un repositionnement assuré par l'avion des douanes.

De même, suite à un travail d'analyse mené par les services garde-côtes douaniers de Nantes en liaison avec la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), le cargo « CARIB PALM » a fait l'objet d'un suivi par les moyens aériens et navals de la douane dès son approche des côtes françaises. Son déroutement le 10 décembre 2015 en haute mer par le patrouilleur garde-côtes de Boulogne-sur-Mer et sa fouille à quai ont permis la découverte de 2 306 kg de cocaïne dans une cache aménagée (valeur 92 M€).

Par ailleurs, la DGDDI est l'une des administrations les plus engagées dans les missions Frontex. C'est ainsi que, depuis 2007, elle a participé à 17 opérations coordonnées par l'Agence, représentant 238 jours opérationnels. Dans ce cadre, son nouveau patrouilleur de 53 mètres a déjà été mobilisé à deux reprises et a permis le sauvetage de 219 migrants, sans difficulté majeure en dépit d'une mise en service opérationnel très récente (juillet 2015).

II. Des réussites au cours des années récentes, qui pourront être confortées par l'évolution de la fonction achat et de la gouvernance aéromaritime au sein de la DGDDI

1. Le renouvellement du parc naval a donné pleine satisfaction depuis 2013

Comme il vient d'être rappelé, l'acquisition d'un patrouilleur garde-côtes de 53 mètres (le DF-P3 Jean-François Deniau), stationné à La Seyne depuis l'été 2015, a donné pleine satisfaction du point de vue technique et de son adaptation aux missions de la douane. Cet investissement de plusieurs millions d'euros a donc été mené à bien, dans le calendrier imparti, en dépit de sa grande complexité et du caractère novateur pour la Douane (premier moyen naval pensé pour les déploiements Frontex).

De même, sur la période récente, la DGDDI a initié un programme de renouvellement de quatre VGC (vedettes gardes-côtes) de plus de 28 mètres, là aussi sans difficulté particulière.

Enfin, s'agissant de moyens navals de plus petite taille (vedettes de surveillance rapprochée, VSR), si la livraison d'une première vedette a en effet pris du retard, en raison de problèmes de finition, pour autant les sept autres VSR, issues du même marché, ont pu être livrées dans les temps, à raison d'une vedette tous les quatre mois. Ces moyens, dont la dernière livraison interviendra début 2017 à Bayonne, sont modernes et adaptés, là encore, aux missions assignées à la douane pour la surveillance des côtes.

En résumé, entre 2010 et 2016, la DGDDI a pu acquérir quatre VGC d'au moins 28 mètres, huit VSR et un patrouilleur hauturier, pour un montant total de près de 50 M€, sans difficulté particulière et en parfaite adéquation avec ses missions.

2. Un programme qui avance : le déploiement de sept avions Beechcraft

La Cour indique que les difficultés rencontrées par la douane sur l'intégration des systèmes de mission dans l'avion Beechcraft sont « encore non résolues ». Je souhaite porter à la connaissance de la Cour qu'en novembre 2016, deux avions Beechcraft équipés en systèmes SURMAR de surveillance maritime sont entrés en phase de pré-MSO (mise en service opérationnel). Cette phase de finalisation se déroule normalement de sorte que la mise en service opérationnelle est prévue pour le tout début 2017. De même, l'intégration du système POLMAR, de détection des pollutions maritimes, se poursuit dans de bonnes conditions et les tests menés ont conclu à la stabilité des capacités avioniques.

Enfin, il doit être précisé que les avions Beechcraft non encore équipés de dispositifs de surveillance ont une utilité opérationnelle puisqu'ils servent actuellement à la formation des pilotes et des personnels navigants techniques.

Ces avancées certaines montrent que la DGDDI, contrairement à ce qu'affirme la Cour, a pu faire avancer le programme de renouvellement du dispositif aérien et naval.

3. Des évolutions d'organisation de la fonction achat et de la gouvernance aéromaritime

En cohérence avec la politique des achats de l'État, des évolutions d'organisation sont prévues au sein de la DGDDI afin de mieux distinguer les services prescripteurs de l'achat et qui établissent, bien souvent, la doctrine d'emploi des moyens aéromaritimes, des services qui achètent les nouveaux moyens. La création d'une structure concentrant la compétence achat, actuellement répartie entre plusieurs bureaux, permettra de réaliser des gains budgétaires, grâce au savoir-faire d'acheteurs mieux à même de négocier les dispositions contractuelles. L'un des objectifs recherchés est également de stabiliser les expressions de besoins, bien en amont de l'élaboration des cahiers des charges, afin de faire jouer pleinement les bénéfices de la mise en concurrence.

Ces évolutions de la fonction achat devront être cohérentes avec les travaux actuellement menés pour modifier la gouvernance de la fonction garde-côtes. Une première mission de l'IGF, mandatée en 2015, avait conclu à la nécessité de regrouper dans un service à compétence nationale les différentes fonctions de pilotage de l'emploi des moyens aéromaritimes de la Douane. Les modalités de mise en œuvre d'un tel service et les conditions de sa réussite sont actuellement à l'étude. Par suite, l'architecture budgétaire et le processus achat du domaine aéromaritime seront également revus.

Enfin, la DGDDI s'est d'ores et déjà pleinement engagée dans la mise en œuvre de la réforme des achats de l'Etat pilotée par la direction des achats de l'Etat. Elle a ainsi désigné un responsable directionnel achat et l'a doté d'un adjoint spécialement chargé de promouvoir cette nouvelle politique auprès des services centraux et déconcentrés. En outre, la DGDDI établit désormais un plan d'actions achats (PAA) pluriannuel. Elle organise plusieurs rencontres dans l'année entre le bureau des achats et les bureaux prescripteurs afin de répertorier l'ensemble des besoins de nouveaux supports contractuels.

En conclusion, la Cour recommande de soumettre les décisions d'acquisition de matériels aériens et navals à un arbitrage interministériel. Aujourd'hui, les projets d'investissement des administrations membres de la fonction garde-côtes font l'objet d'une concertation interministérielle animée par le Secrétariat général de la Mer, sous l'autorité du Premier ministre. C'est dans ce cadre que les projets d'investissement majeurs de la DGDDI seront à l'avenir évoqués, et le cas échéant soumis à l'arbitrage du Premier ministre en cas de désaccord entre les ministères concernés par l'action de l'Etat en mer.

La Cour recommande par ailleurs une mutualisation de la maintenance et de la mise en œuvre des moyens aériens et navals de la Douane, avec ceux déployés par les autres administrations parties prenantes au dispositif de l'Etat en mer. Celle-ci est largement à l'œuvre, même si des progrès restent possibles. Ainsi, la DGDDI recourt déjà aux marchés de la SIMMAD pour l'acquisition des matériels nécessaires à la maintenance de tous les hélicoptères EC 135 et de certains équipements (treuils, gilets de sauvetage...). Dans le domaine de la formation, les mécaniciens non navigants intervenant sur la flotte d'EC 135 sont formés par le groupement de maintien en condition opérationnelle (GMCO) de la Gendarmerie nationale, basé à Orléans. De même, la Gendarmerie nationale, la Douane et la Sécurité civile travaillent de concert à la publication prochaine d'un appel d'offres pour la fourniture d'un logiciel commun de gestion de leurs flottes d'aéronefs. La DGDDI est donc partie prenante de la mutualisation des achats. Cette démarche sera poursuivie et renforcée en lien avec la direction des achats de l'Etat.