

1

Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser

PRÉSENTATION

Lors de l'entrée en vigueur du grand marché intérieur en 1993, les contrôles douaniers ont été abolis aux frontières intérieures de l'Union européenne et reportés à ses frontières extérieures. Pour compenser la perte d'une partie de l'activité douanière traditionnelle, des missions en matière de fiscalité indirecte ont été transférées de la direction générale des impôts à celle des douanes, rebaptisée alors direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Aujourd'hui, cette administration gère, outre les droits de douane stricto sensu et la TVA à l'importation, un grand nombre de taxes indirectes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules).

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 (I). La modernisation, longtemps retardée, de cette activité passe par un réexamen en profondeur des missions confiées à la Douane et des taxes dont elle a la charge, afin de recentrer celle-ci sur son cœur de métier (II). Elle impose également de revoir les modalités actuelles de gestion de la TVA à l'importation, pénalisantes pour la compétitivité de l'économie (III) et de regrouper à terme, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la fonction de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes (IV).

La Douane est principalement chargée du contrôle et de la taxation des marchandises à leur entrée et lors de leur circulation sur le territoire national. Elle exerce à ce titre des missions de sécurité et des missions fiscales.

La direction générale des douanes et droits indirects

La Douane, placée sous l'autorité du ministre chargé du budget, est organisée en deux branches : celle de la surveillance, composée d'agents en uniforme, et la branche administrative. Elle emploie au total 16 800 agents contre 114 300 à la direction générale des finances publiques (DGFIP) (données 2012). Les dépenses de son programme budgétaire se sont élevées en 2012 à 1,59 Md€.

Les missions de sécurité (protection des consommateurs et lutte contre les trafics illicites : stupéfiants, contrefaçons, patrimoine culturel, espèces menacées, etc.) s'exercent en complément des missions de police assurées par des personnels du ministère de l'intérieur et de contrôle des marchandises réalisées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Les missions fiscales, qui concernent principalement les taxes sur les marchandises (droits de douane, alcools, tabacs, énergie, déchets, moyens de transport, etc.) sont distinctes de celles de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui a compétence pour l'ensemble des autres impôts et taxes. Cette séparation de principe souffre des exceptions, en particulier pour la TVA qui est collectée par ces deux administrations. En 2012, la Douane a collecté un produit fiscal de près de 68 Md€. Dans cet ensemble, les droits de douane proprement dits représentent désormais moins de 2 Md€.

I - Une gestion peu performante

Le dispositif fiscal géré par la Douane se compose d'un grand nombre de taxes très hétérogènes. Le coût de gestion élevé de certaines de ces taxes est en grande partie la conséquence de l'organisation territoriale de la Douane, de l'inadaptation de ses moyens informatiques et de l'éclatement de ses missions de contrôle.

A - Des coûts de gestion parfois excessifs

La Douane collecte des taxes indirectes pour le compte de plusieurs bénéficiaires. Plus de la moitié (37,6 Md€, soit 55,4 %) alimente le budget de l'État ; environ 15 Md€, soit 22 %, est prélevé pour le compte des organismes de sécurité sociale ; les collectivités territoriales bénéficient de recettes annuelles de l'ordre de 12 Md€, soit 18 % du produit collecté ; le solde (environ 1,5 %) est attribué à différents opérateurs.

En 2012, la Douane a prélevé ainsi plus de 70 taxes dont 28 seulement ont eu un produit supérieur à 100 M€.

Les taxes gérées par la Douane ont fréquemment des objectifs plus larges que le prélèvement fiscal : suivi de secteurs économiques, protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, etc. Il en découle de constantes évolutions de la fiscalité dont elle a la charge : création de la taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité en 2011, instauration en 2012 de taxes sur les boissons sucrées et contenant des édulcorants, taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises et nouvelle composante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique en 2014.

Les principaux produits fiscaux de la Douane relèvent d'un régime communautaire : TVA à l'importation, taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques et TVA qui leur est applicable, accises sur le tabac et les alcools. Les autres ont une base purement nationale et leur produit est parfois modeste.

Les taxes gérées par la Douane peuvent être regroupées en sept blocs homogènes, mais chaque bloc se décompose en une multiplicité d'impôts ou de régimes fiscaux. Ainsi, la fiscalité énergétique comprend, outre la TVA sur les produits pétroliers, cinq taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers (TICPE), sur la fourniture de gaz naturel (TICGN), sur la fourniture d'électricité (TICFE), sur les houilles, lignites et coques (TIC Charbon), auxquelles s'ajoutent des taxes spéciales de consommation outre-mer ou des prélèvements au profit de certains opérateurs.

La fiscalité sur les boissons et alcools se décompose en six taxes, mais le droit de consommation sur les alcools prévoit quatre taux de taxation selon la nature du produit.

En matière de fiscalité environnementale, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) comporte sept composantes, dont deux

seulement ont un produit supérieur à 100 M€. Les droits de ports comprennent sept redevances distinctes.

Tableau n° 1 : recettes fiscales de la Douane par bloc de taxes

<i>Montants en millions d'euros</i>	2008	2010	2012
Fiscalité énergétique	35 665	33 057	36 056
<i>Dont TIC Pétrole</i>	25 158	24 488	24 562
<i>Dont TVA sur les pétroles</i>	10 254	8 270	11 146
<i>Dont TICGN</i>	242	283	265
<i>Dont TIC fourniture d'électricité</i>	0	0	62
<i>Dont TIC houilles, lignites et coques</i>	7	8	8
TVA à l'importation, droits de douane et assimilés	13 256	13 025	13 879
<i>Dont TVA à l'importation</i>	10 359	10 096	10 853
<i>Dont droits de douane et assimilés</i>	1 822	1 917	1 952
<i>Dont octroi de mer</i>	1 056	993	1 055
Fiscalité sur les tabacs	10 146	11 014	11 826
<i>Dont droits de consommation sur les tabacs</i>	9 791	10 659	11 471
<i>Dont redevances diverses</i>	301	329	355
Fiscalité sur les boissons et les alcools	3 035	3 241	3 831
<i>Dont droits de consommation et autres taxes sur les alcools</i>	2 900	3 101	3 361
<i>Dont droits de circulation sur les vins</i>	115	120	122
<i>Dont surtaxe sur les eaux minérales</i>	18	19	20
<i>Dont taxe Premix</i>	0	0	2
<i>Dont contributions sur les boissons contenant des édulcorants</i>	0	0	58
<i>Dont cotisations sur les boissons sucrées</i>	0	0	265
Fiscalité environnementale	410	596	733
<i>TGAP</i>	410	596	733
Fiscalité sur les transports	764	694	683
<i>Dont droits de ports</i>	496	479	467
<i>Dont TSVR</i>	226	168	171
<i>Dont DAFN</i>	42	47	46
Fiscalités diverses	401	372	391
<i>Dont taxes sur les farines et les céréales</i>	87	88	86
<i>Dont taxes sur les jeux, spectacles et divertissements</i>	28	28	33
<i>Dont divers (produits à ventiler)</i>	286	257	272
Total général	63 624	61 975	67 946

Source : ministère chargé du budget – Douane

La taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR), couramment appelée « taxe à l'essieu », constitue l'un des exemples les plus patents d'impôt archaïque. Elle a été créée par la loi de finances pour 1968. Avec la taxe nationale sur les véhicules de transports de marchandises

¹ Soit respectivement la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés et sur les installations de déchets industriels spéciaux et la TGAP sur la mise à la consommation de carburants.

(autrement appelée « taxe poids-lourds » ou « écotaxe »), dont la mise en œuvre est suspendue, elle est l'une des taxes aujourd'hui régies par la directive européenne du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids-lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures au même titre que, par exemple, la « *Kraftfahrzeugsteuer* » en Allemagne et la « *Vehicle Excise Duty* » au Royaume-Uni, dont le produit atteint respectivement 8,3 et 7 Md€, contre 171 M€ pour la TVSR.

Son assiette limitée aux véhicules de plus de 12 tonnes en charge et ses taux abaissés en 2009 aux seuils minimaux imposés par la réglementation européenne ont pour conséquence un produit faible. Sa gestion est d'une particulière complexité et mobilise un nombre excessif d'emplois à la Douane (177 agents à temps plein). Les redevables qui choisissent d'acquitter la taxe au tarif trimestriel (environ 90 400) doivent adresser à leur bureau de douane une déclaration sur papier à chaque changement de situation du véhicule, ce qui concerne 20 % du parc chaque année. Il en va de même des 31 500 usagers ayant opté pour le tarif dit « journalier », qui doivent faire l'acquisition auprès du bureau de douane de cartes de circulation valables pendant cinq à dix jours d'utilisation du véhicule. Les déclarations doivent être conservées en permanence à bord des véhicules et présentées lors des contrôles routiers.

Au surplus, en application d'une décision ministérielle ancienne et illégale, la TSVR n'est pas appliquée en Corse ni dans les départements d'outre-mer depuis 1969.

Un impôt dont la mise en œuvre est suspendue : la taxe poids-lourds

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « taxe poids-lourds (TPL) » ou « écotaxe », a été créée par la loi de finances pour 2009. Elle vise à instituer un « droit d'usage » du réseau routier transeuropéen au sens de la réglementation communautaire, comme tel « proportionné à la durée de l'utilisation de l'infrastructure ». Elle doit s'appliquer aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes. L'État a conclu un contrat de partenariat avec un opérateur privé pour la réalisation de l'investissement nécessaire à la mise en place de l'équipement électronique et de comptage qui assurera la liquidation de la taxe due par chaque véhicule.

La Douane a mis en place un service consacré à la gestion de cette taxe, pour lequel 130 emplois administratifs ont été créés en 2013. La mise en œuvre de l'« écotaxe », initialement prévue en octobre 2013 puis repoussée au 1^{er} janvier 2014, est suspendue.

Le coût de gestion des taxes prélevées par la Douane, calculé en rapportant les dépenses administratives à son produit, s'élevait à 0,49 % en moyenne en 2011.

Tableau n° 2 : coût de gestion de la fiscalité gérée par la Douane

Taxes	Taux d'intervention	Produit 2011 en M€	ETP	Coût de Gestion en M€
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, notamment)	14,93 %	124,1	179,7	18,53
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	45,7	60,7	6,26
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	170,3	177,2	18,27
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	647,6	92,9	9,58
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	274,3	36,4	3,76
Droits de port	1,18 %	477,1	54,6	5,63
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	3 264,9	372,3	38,53
Octroi de mer	0,93 %	1 068,3	96,9	9,94
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	25 755,2	302,0	31,66
Fiscalité sur les tabacs	0,05 %	11 601,3	56,9	5,80
Fiscalité énergétique hors TICPE et TICGN	0,05 %	10 017,9	48,6	5,01

Source : ministère chargé du budget – Douane.

Ce coût de gestion est très variable d'une taxe à l'autre. La Douane enregistre de bonnes performances en matière de fiscalité sur les tabacs et de taxes sur l'énergie dont l'assiette est large et le produit élevé. À l'inverse, les taxes dont le produit est plus réduit se caractérisent par des coûts élevés voire manifestement disproportionnés. Tel est particulièrement le cas d'un ensemble de taxes anciennes sur les farines et les céréales, les jeux, spectacles et divertissements, ainsi que de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et du droit annuel de francisation des navires (DAFN).

Quant au coût de gestion des taxes sur les boissons et les alcools, il est à noter qu'il est calculé sans tenir compte du coût des missions dites « économiques » assumées par la Douane dans la filière vitivinicole, à savoir l'administration des statistiques commerciales et du potentiel de production.

B - Des structures de gestion dispersées

La gestion par la Douane des taxes dont la création est la plus récente est souvent confiée à des structures spécialisées et centralisées. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2013, cinq des sept composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relevant de la Douane sont gérées par une structure unique à compétence nationale, tout comme les taxes dues par les déclarants étrangers. De même, la gestion de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (TPL) sera assurée par une structure unique implantée à Metz.

S'agissant des taxes les plus anciennes, la Douane a également concentré de manière progressive ses structures de gestion : en 2012, on comptait 182 bureaux de douane, contre 250 en 2008 et 268 en 2000. Ce processus de concentration n'est toutefois pas encore abouti et la plupart des taxes restent encore gérées par des structures trop nombreuses et insuffisamment spécialisées.

Ainsi la réorganisation des structures de gestion de la fiscalité vitivinicole et de la filière économique des alcools, n'est pas achevée : subsistent encore 54 centres de viticulture et de cidriculture hérités de l'organisation de la direction générale des impôts (DGI) lors du transfert de 1993 (64 en 2000).

La situation est comparable pour des taxes dont le produit est pourtant fortement concentré. Ainsi, 34 recettes régionales enregistrent des produits au titre de la taxe sur les cercles et maisons de jeux, alors que la quasi-totalité du produit (96 %) est gérée par trois bureaux de douane. Une grande dispersion et de fortes disparités sont également constatées pour la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) et l'ensemble de la fiscalité énergétique (TICGN, TICFE, TIC Charbon), pour la fiscalité sur les alcools, pour les missions viticoles, pour les composantes non centralisées de la TGAP, en matière de fiscalité sur les transports (TSVR, DAFN) et pour diverses autres contributions indirectes (taxe sur les farines, taxe sur les céréales, taxe sur les manifestations sportives, taxe sur les appareils automatiques).

Cette organisation trop éclatée a pour conséquence de forts écarts des coûts de gestion entre les directions régionales des douanes.

Tableau n° 3 : coûts de gestion par direction régionale

Taxes	Taux d'intervention moyen	Nombre de directions régionales	Taux d'intervention le plus bas	Taux d'intervention le plus élevé
Diverses contributions indirectes (farines et céréales, spectacles, etc.)	14,93 %	35	1,11 %	259,40 %
Droit annuel de francisation des navires (DAFN)	13,69 %	25	4,86 %	495,20 %
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	10,73 %	31	4,48 %	31,38 %
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1,48 %	38	0,10 %	32,43 %
Taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN)	1,37 %	31	0,07 %	4 643,00 %
Droits de ports	1,18 %	22	0,29 %	15,90 %
Fiscalité sur les boissons et alcools	1,18 %	39	0,37 %	38,65 %
Octroi de mer	0,93 %	4	0,54 %	1,02 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)	0,12 %	20	0,06 %	26,31 %

Source : ministère chargé du budget – Douane, retraitement Cour des comptes

Ainsi, si le coût de gestion de la TICPE représente en moyenne 0,12 % du produit de cet impôt, il atteint des taux très élevés - jusqu'à 26,3 % - dans certaines directions régionales des douanes. On observe le même phénomène pour la taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN), acquittée par 79 redevables en 2012, mais gérée dans 31 directions régionales, dont 14 enregistrent un coût de gestion supérieur à 100 %.

Pour les mêmes raisons, le coût de gestion de la TSVR, en moyenne de 10,73 %, varie entre 4,48 % et 31,38 % selon les directions régionales. Il en va de même pour la fiscalité sur les boissons et alcools, dont le coût de gestion moyen (1,18 %) varie entre 0,37 % et 38,65 %.

La mise en œuvre rapide d'une gestion centralisée de ces taxes, évoquée dans le plan stratégique « Douanes 2018 » en préparation permettrait à la Douane de disposer d'unités de gestion plus efficaces regroupant une expertise apte à administrer ces taxes complexes.

C - Une dématérialisation insuffisante

À l'exception des dématérialisations imposées par la mise en place des applications européennes (Gamm@-EMCS pour les produits soumis à accises, ISOPE pour les produits pétroliers, Delt@-NSTI pour le dédouanement), la Douane française a pris un retard significatif en matière d'informatisation par rapport à la plupart des douanes des pays développés.

De nombreuses tâches de gestion sont encore effectuées par les services douaniers à partir de déclarations des redevables établies sur papier et adressées par courrier.

Le retard de dématérialisation est particulièrement marqué dans le secteur des vins et des alcools où la Douane, parallèlement à ses missions fiscales, intervient en matière de statistiques commerciales et de contrôle du foncier viticole. Ainsi, les récoltants doivent adresser à la recette des douanes dont ils dépendent une déclaration récapitulative mensuelle (DRM), en format papier, des entrées et des sorties de vins et d'alcools de leurs chais et entrepôts.

Ce document a une finalité à la fois fiscale (nombre d'hectolitres mis à la consommation) et statistique (ventes classées par appellation). Pour répondre à leurs besoins spécifiques, les 26 interprofessions viticoles ont souhaité chacune conserver un formulaire distinct, qui fait obstacle à l'informatisation. Les fonctionnaires des douanes sont donc contraints de saisir les informations dans une application informatique dédiée. Cette tâche occupe 300 emplois par an sur les 822 affectés à l'ensemble des missions de la filière vins et alcools (missions fiscales et autres missions).

La situation est la même pour la tenue du casier viticole informatisé (CVI), qui recense les déclarations, insuffisamment dématérialisées, relatives au potentiel de production national et au foncier viticole (parcelles, cépages, plantations et arrachages).

La gestion de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) souffre également d'un retard en matière d'informatisation, tant en ce qui concerne le dépôt des déclarations des redevables que les recoupements

avec les autres applications ou bases de données existantes (fichier d'immatriculation des véhicules, fichier des remboursements de TICPE aux opérateurs notamment). L'application métier utilisée par les bureaux de fiscalité, improprement appelée « TSVR Web », n'autorise ni la télédéclaration par les redevables ni le télépaiement de la taxe et ne dispose pas de fonctionnalités permettant des contrôles.

Le maintien d'une taxe d'une telle complexité et d'un faible rendement implique que sa gestion soit largement automatisée afin de réduire les effectifs employés à sa perception.

Le droit annuel de francisation des navires (DAFN)² constitue un autre exemple de taxe à faible rendement dont le coût de gestion est alourdi par un recours insuffisant à l'informatique et par l'incapacité des administrations concernées à se doter d'outils communs et performants. Les propriétaires de navires de plaisance doivent procéder à deux démarches distinctes : l'immatriculation de leur navire auprès de l'administration des affaires maritimes et sa francisation auprès des services douaniers, ces deux administrations ayant au surplus une organisation territoriale différente. Cette situation, inutilement complexe, est sans équivalent en Europe.

Afin d'économiser des tâches matérielles sans grande valeur ajoutée et d'améliorer le service rendu à l'utilisateur à moindre coût, il conviendrait de faire aboutir rapidement le projet de guichet électronique unique depuis trop longtemps en préparation.

Les enjeux budgétaires associés à la dématérialisation

La Cour estime à 400 au minimum³ 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.

² Le droit annuel de francisation des navires s'applique aux navires de plaisance d'une longueur de sept mètres et plus, ou d'une longueur de coque inférieure à sept mètres dotés d'une motorisation égale ou supérieure à 22 CV, ayant obtenu la délivrance par le service des douanes d'un acte de francisation. Les navires francisés destinés à la pêche et au commerce sont exonérés de la taxe. Depuis le 1^{er} janvier 2013, en sont également redevables les propriétaires de véhicules nautiques à moteur (VNM) dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kilowatts.

³ Soit le tiers des emplois affectés aux tâches d'assiette et de gestion des déclarations (1 209 équivalents temps plein (ETP)). Les principaux gains porteraient sur la gestion des déclarations récapitulatives mensuelles (300 emplois), du casier viticole informatisé (60 emplois) et de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (43 emplois).

Sachant que le coût moyen d'un fonctionnaire des douanes est évalué à 100 000 €, l'absence de télédéclaration représente un coût annuel global de 40 M€. Le développement d'applications informatiques de télédéclarations, qui était possible techniquement il y a vingt ans, aurait coûté à l'époque sans doute moins de 10 M€ (euros constants).

Un important effort d'investissement est nécessaire pour développer la télédéclaration et le télépaiement des taxes. L'exécution budgétaire du programme de la Douane française a été marquée, ces dernières années, par des arbitrages sur les dépenses en faveur de la masse salariale, au détriment de l'investissement informatique qui aurait permis une meilleure maîtrise des dépenses publiques, une meilleure efficacité et un enrichissement des tâches des agents.

D - Une fonction de contrôle élatée

La mission de contrôle de la Douane comporte deux volets : la fonction de gestion-contrôle *a priori* (accueil du public, traitement des déclarations, tâches d'assiette et de liquidation, contrôles de cohérence des documents et de sécurité lors du dédouanement physique de la marchandise) ; les fonctions de contrôles *ex-post*, c'est-à-dire aussi bien les contrôles différés (contrôle sur pièces, inventaires et contrôles physiques) que les enquêtes sur place à partir d'un travail préalable d'analyse de risque.

Les autres douanes européennes ont, depuis l'instauration du marché unique, clairement distingué les fonctions de gestion et de contrôle *a priori* des fonctions de contrôle différé et d'enquête, afin de réaliser des économies de gestion significatives et d'améliorer leur efficacité. La fonction de gestion-contrôle *a priori* y est réalisée, au plus près du terrain, dans les bureaux de douane. Les fonctions de contrôle *a posteriori* sont centralisées à un niveau régional ou interrégional. Ce type d'organisation territoriale est particulièrement affirmé en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne.

La Douane n'a pas encore pleinement séparé la gestion administrative et les tâches de contrôle des taxes, qui restent assurées par les mêmes agents : si les services régionaux d'enquête et les cellules d'orientation des contrôles assurent des tâches d'analyse de risques et

⁴ Soit 65 000 € pour son traitement chargé (équivalent temps plein, contribution au compte d'affection spéciale *Pensions*, chiffre 2011) auxquels s'ajoutent 35 000 € de fonctions supports liées à son activité.

d'enquêtes sur place, les agents des bureaux de douane ont conservé la responsabilité des contrôles « différés » en plus de leurs fonctions de gestion (contrôles réalisés dans les quatre mois qui suivent la validation de la déclaration en douane et contrôles d'inventaire de stocks).

Ce choix de la proximité et de la polyvalence amène la Douane à avoir, par rapport à la douane allemande par exemple, des effectifs plus nombreux dans les bureaux et moins nombreux dans les services d'enquête des directions régionales : en Allemagne, les services régionaux d'enquête regroupent entre 64 et 158 agents, alors qu'ils ne sont qu'entre 8 et 15 en France.

Cette organisation nuit particulièrement à l'efficacité des contrôles en matière de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui nécessitent des moyens et des compétences spécifiques, comme le montrent les redressements opérés sur cet impôt qui émanent en quasi-totalité des services régionaux d'enquête.

Elle affecte également la capacité d'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes aux produits soumis à droits d'accises (énergie, tabacs et alcools). Or l'efficacité des contrôles de ces produits en stock, en circulation ou mis à la consommation représente un enjeu de premier ordre pour garantir l'encaissement des droits dus. Il en va de même pour les fraudes à la TVA.

Pour l'ensemble de la fiscalité douanière, une organisation saupoudrant les capacités de contrôle consomme beaucoup de ressources pour un faible rendement. Il serait plus efficace d'une part de concentrer les tâches de gestion et d'autre part de confier les contrôles *a posteriori* à des équipes spécialisées, capables de démonter des mécanismes de fraude complexes.

II - Un champ d'intervention à resserrer

Pour maîtriser les dépenses publiques sans réduire le service rendu aux citoyens, chaque administration doit se concentrer sur les missions qu'elle exerce le mieux compte tenu de son savoir-faire propre. La Douane, administration de contrôle de la sécurité et de la valeur des marchandises importées, ne saurait échapper à cette règle.

Elle devrait se spécialiser sur les missions de sécurité et d'assiette fiscale en se séparant des autres missions. Les missions statistiques et cadastrales du secteur viticole pourraient être transférées. Le dispositif de

remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait être remplacé. La gestion de certaines taxes devrait être transférée à d'autres autorités. Enfin, il y aurait lieu de réexaminer le bien-fondé des taxes à faible rendement.

A - Vins et spiritueux : abandonner les missions non fiscales

Les missions de la Douane dans ce secteur couvrent un champ plus large que ses missions traditionnelles de fiscalisation des produits et de contrôle de leur circulation puisqu'elle est responsable du casier viticole, des pratiques œnologiques et des statistiques sur les mises à la consommation classées par appellation issues des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM).

La multiplicité des services publics territoriaux traitant des questions viticoles

La filière viticole est suivie à la fois par les directions régionales des douanes et droits indirects (potentiel de production et fiscalité indirecte), les chambres d'agriculture (formation), les directions départementales des territoires (installation et environnement), les services régionaux de l'alimentation, les directions départementales de la protection des populations (loyauté des produits), les directions régionales des finances publiques (fiscalité directe), les services territoriaux de l'établissement public FranceAgriMer (aides nationales et fonds européen agricole de garantie (FEAGA)), l'Agence de services et de paiement (aides directes) et les antennes territoriales de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (contrôle des appellations d'origine contrôlée (AOC) et indications géographiques protégées (IGP)).

L'importance économique du secteur viti-vinicole pour la France (l'un des premiers producteurs et exportateurs mondiaux de vins) ne justifie pas ce foisonnement administratif. Les autres pays producteurs de vins dans le monde, en Europe ou ailleurs, ont rassemblé au sein d'une seule administration le suivi de cette filière.

Les missions viticoles non fiscales aujourd'hui assumées par la Douane pourraient être transférées à d'autres autorités :

- la gestion du casier viticole devrait être transférée au ministère de l'agriculture ;
- le recueil des statistiques commerciales incluses dans les déclarations récapitulatives mensuelles (DRM) devrait être assumé par les interprofessions viticoles, sous le contrôle de l'État⁵.

Le transfert au ministère de l'agriculture de la gestion des informations cadastrales alignerait l'organisation administrative française sur celles des autres pays producteurs de vins. Le transfert aux interprofessions du traitement des statistiques commerciales contenues dans les DRM mettrait fin à une spécificité de ce secteur économique.

Les autres filières économiques françaises, qui disposent de cotisations volontaires obligatoires, y compris dans le secteur agricole, ne bénéficient pas du même service gratuit, pris en charge par l'État, de collecte statistique destinée à asseoir leurs cotisations. Il appartiendra au ministère de l'agriculture de s'assurer de la fiabilité de ces statistiques qui lui sont par ailleurs utiles pour la gestion de la filière (aides et régulation du marché). Avec ce transfert, la Douane pourrait se consacrer alors au traitement des informations purement fiscales des DRM.

S'il était décidé de maintenir la collecte par la Douane des informations économiques au bénéfice de la filière viticole, deux conditions devraient être exigées de la part des interprofessions. D'une part, les modèles de DRM, dont l'hétérogénéité est le principal frein à la dématérialisation, devraient être unifiés. D'autre part, le coût de cette collecte devrait être facturé à la filière.

B - Produits pétroliers : substituer un crédit d'impôt au remboursement de taxe

La Douane procède à des remboursements de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE).

Contrairement à certains États européens, la France a choisi de percevoir la TICPE lors de la mise à la consommation des produits taxés, principalement au moment de leur sortie des raffineries ou des entrepôts

⁵ Les rares appellations n'étant pas rattachées à une interprofession devraient faire traiter leurs statistiques commerciales par une autre structure professionnelle.

fiscaux de stockage. Le nombre de points de taxation est donc réduit (environ 250), ce qui permet d'aboutir à un coût de gestion faible.

L'État a cependant mis en place, dans le cadre autorisé par la réglementation communautaire, des dispositifs d'allègement partiel de la TICPE au profit de certaines professions : transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs, entreprises de taxis, transporteurs aériens ou fluviaux normalement exonérés, mais n'ayant pu s'approvisionner auprès d'un distributeur de carburants détaxés.

Le carburant mis à la consommation n'étant pas différencié selon les utilisateurs, à la différence de ce qui est pratiqué dans certains États européens, ces mesures nécessitent des remboursements, d'un montant global de 440 M€ chaque année, qui doivent donc être effectués *ex-post*, en fonction des consommations effectives des redevables concernés.

Ce processus grève fortement le coût de gestion de la TICPE. La Douane affecte moins de 135 agents à temps plein (ETP) pour gérer le produit de cette taxe, soit 25 Md€. Elle en emploie plus de 167 pour les seuls remboursements. Il est paradoxal d'employer plus d'agents au paiement des remboursements qu'à la gestion de la taxe elle-même.

Tableau n° 4 : les coûts de gestion de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TICPE) et des remboursements

	Produits de TICPE	Remboursements à des transporteurs	Total des flux (produits et remboursements)
Montants en M€	25 316	439	25 755
Nombre d'agents employés en Équivalent temps plein (ETP)	134,6	167,4	302,0
Coût de gestion en M€	13,7	17,9	31,7
Taux d'intervention	0,05 %	4,08 %	0,12 %

Source : Cour des comptes (données : ministère chargé du budget – Douane pour 2011)

Cette situation conduit à une allocation inappropriée de moyens à cette tâche, au détriment d'autres, représentant un enjeu bien plus important. Des erreurs ou des manquements même infimes dans l'application de la TICPE, notamment dans le contrôle des stocks des entrepôts défiscalisés de stockage, sont susceptibles de pertes financières

pour l'État très supérieures à celles qui résulteraient de remboursements indus à certains transporteurs⁶.

Pour ces raisons, il y aurait lieu d'étudier le remplacement du dispositif actuel de remboursement par un crédit d'impôt, vérifié dans le cadre de l'examen global de la situation fiscale du redevable par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

C - Transférer la gestion de certaines taxes

Parmi les missions de la Douane en matière fiscale, certaines devraient être confiées à des autorités mieux outillées pour les prendre en charge.

La taxe sur les manifestations sportives est un impôt coûteux en gestion et d'un faible rendement, notamment en raison des multiples possibilités de modulation dont elle peut faire l'objet, qui rendent très difficilement envisageable une informatisation de cet impôt. La gestion de cette taxe pourrait être transférée aux collectivités territoriales et son recouvrement à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁶ Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a, par ailleurs, contesté la pertinence de ces remboursements, au motif notamment qu'ils présentent une faible visibilité pour le consommateur final, qu'ils ont surtout pour objet de compenser des déficits de compétitivité avérés mais souvent étrangers au coût des carburants et qu'ils ont un effet négatif sur le plan environnemental, en raison de l'insuffisante couverture par la fiscalité énergétique des externalités négatives liées à la consommation des énergies fossiles (rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011).

La taxe sur les manifestations sportives

Impôt ancien et d'une gestion complexe, la taxe sur les manifestations sportives est collectée pour le compte des collectivités territoriales. Elle est prélevée sur les droits d'entrée de certains spectacles sportifs ou à défaut, sur la recette des consommations pendant la manifestation (les buvettes). Elle peut donner lieu à de multiples exonérations, totales (pour certaines disciplines sportives) ou partielles (pour certaines catégories d'organismes) ou à l'inverse à des majorations qui en compliquent singulièrement la gestion et en font un impôt complexe. Ces exonérations ou majorations sont décidées selon le cas à l'échelon national ou par chaque collectivité bénéficiaire.

Le produit de cette taxe attribué aux collectivités territoriales s'est élevé à 18,1 M€ en 2012. Il est inégalement réparti, en fonction des choix des conseils municipaux. En 2012, il était de 7,8 M€ à Paris et 62 587 € à Marseille. 97 % des recettes proviennent de quatre disciplines sportives.

La taxe sur les maisons et cercles de jeux a représenté un produit de 12,7 M€ en 2012. Elle présente cette particularité notable que, si elle donne lieu à des recettes dans 34 recettes régionales, trois bureaux de fiscalité concentrent la gestion de plus de 96 % du produit total de cet impôt, dont un seul plus de 92 %.

La DGFIP exerce parallèlement des missions de gestion et de recouvrement de plusieurs prélèvements sur les jeux de casinos, le pari mutuel, les jeux exploités par la Française des jeux, les jeux en lignes (paris hippiques, paris sportifs, jeux de cercle). La gestion de la taxe sur les maisons et cercles de jeux pourrait être transférée à cette administration.

Les droits de port se décomposent en une série de sept taxes dont le produit global s'est élevé à 467 M€ en 2012, affecté intégralement aux autorités portuaires sous réserve d'un prélèvement par l'État au titre des frais d'assiette et de recouvrement. Parmi ces taxes, seules les redevances sur les navires et sur les marchandises ont un produit supérieur à 100 M€ et ont un lien avec les missions de la Douane. Il y aurait lieu de recentrer les compétences de cette dernière sur ces seules redevances et de transférer les autres aux autorités portuaires.

D - Réexaminer le bien-fondé de taxes à faible rendement

Certaines tâches effectuées par la Douane dans le cadre de ses missions fiscales ont pour effet de détourner cette administration de

missions essentielles au profit d'autres, moins prioritaires et portant sur des enjeux, notamment financiers, plus modestes.

Les taxes sur les farines et les céréales figurent au nombre de celles dont le coût de gestion est le plus coûteux. Elles constituent un exemple de taxes maintenues sans changement, notamment de taux, depuis de très nombreuses années et mobilisant sans justification les moyens de la Douane pour la perception de produits parfois de très faibles montants auprès de redevables souvent difficiles à identifier.

La taxe sur les farines est appliquée aux farines et produits assimilés destinés à la consommation humaine, produits en France ou achetés dans un État étranger ou européen. Elle finance la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), à hauteur de 64 M€ en 2012. La taxe sur les céréales est due par les exploitants agricoles producteurs de céréales et sert à financer l'établissement FranceAgriMer. Son produit était de 22 M€ en 2012.

La taxe sur les farines, une application complexe qui confine à l'absurde

Une taxation des céréales a été mise en place à partir de 1962 pour financer le budget annexe des prestations sociales agricoles. Les produits dérivés du blé tendre (farines, semoules et gruaux) importés en étaient également redevables. En 1978, la taxation a été étendue aux farines livrées ou mises en œuvre en France, à l'exclusion des farines exportées. Cette taxe est acquittée mensuellement par les meuneries, à raison de 15,24 € par tonne de farines en France. Ce taux est inchangé depuis 1993.

La taxe sur les farines perd tout son sens dans le cadre du marché unique. Elle est, en effet, appliquée aux opérateurs qui procèdent à l'introduction (en provenance de l'Union européenne) ou à l'importation (en provenance de pays tiers) de farines, mais aussi de produits transformés à partir de farines. C'est ainsi que, parmi de nombreux autres redevables dans la même situation, un célèbre pâtissier-traiteur parisien a acquitté un impôt de 3 € en 2012 pour l'acquisition de gâteaux en provenance d'un pays européen. Dans de telles opérations, les recettes ne couvrent pas les frais de gestion de l'État.

Cette taxe n'ayant pas d'équivalent en Europe les industriels agro-alimentaires européens ont tendance à l'é luder, faute de connaître son existence. En l'absence de contrôle au passage de la frontière, l'identification de ces redevables est aléatoire et coûteuse pour la Douane.

Ces taxes devraient être supprimées et remplacées par des ajustements d'autres prélèvements au profit de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et de FranceAgriMer.

La taxe sur les appareils automatiques, qui s'applique aux flippers et autres jeux électroniques principalement exploités dans les débits de boissons, est due pour tous les appareils dont l'enregistrement par l'administration est obligatoire. Elle a été réformée en 2007, de telle manière qu'elle est devenue un impôt purement symbolique dont le produit, en constante diminution depuis plusieurs années, inférieur à 0,5 M€ en 2012, ne couvre pas le coût de gestion. L'État aurait avantage à la supprimer et la remplacer par une amende contraventionnelle d'un montant élevé dissuasif pour chaque appareil non déclaré à l'administration.

III - Réformer la perception de la TVA à l'importation

Le droit fiscal français distingue les modes de perception de la TVA selon qu'elle est perçue à l'importation ou sur le marché intérieur. Cette distinction a un impact sur l'attractivité économique des plates-formes logistiques. Le dispositif actuel de la TVA à l'importation en France n'est pas un rempart contre l'essor des fraudes à la TVA entre pays européens.

En France, la TVA est collectée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les transactions se réalisant sur le territoire, pour les acquisitions intra-communautaires de biens et services et pour les importations de marchandises en provenance de pays tiers dédouanées dans un autre pays européen. Le redevable déclare et acquitte mensuellement la différence entre la TVA collectée sur ses ventes et la TVA payée sur ses achats. Ce dispositif est appelé couramment « l'auto-liquidation ».

En revanche, la TVA sur les marchandises en provenance de pays tiers importées par un port ou aéroport français est collectée par la Douane à l'occasion de l'admission de la marchandise sur le territoire.

En l'absence de procédure d'auto-liquidation, l'importateur procède à un décaissement au moment du dédouanement pour régler la TVA à l'administration douanière, soit directement, soit par l'intermédiaire de son commissionnaire en douane. Il en obtient ultérieurement la restitution par l'administration fiscale, via la déclaration mensuelle sur la TVA collectée.

A - Un handicap pour l'attractivité du territoire français

L'attractivité des plates-formes logistiques de fret (ports et aéroports) est une composante majeure de la compétitivité d'une économie. Elle permet l'importation et l'exportation à bon marché des produits pour les consommateurs et l'industrie. Dans l'*hinterland* (arrière-pays), elle crée de l'activité et des emplois dans les transports et la transformation.

La France, par sa position géographique, aurait vocation à devenir l'une des principales portes de circulation du fret entre l'Union européenne et les pays tiers. Pourtant, elle ne cesse de perdre des parts de marché depuis trente ans, principalement au profit des Pays-Bas et de la Belgique. Plus encore, les marchandises ayant pour destination finale la France sont importées majoritairement *via* d'autres pays. Les raisons de cette perte d'attractivité sont multiples : coût de la manutention, nombre insuffisant de rotations des porte-conteneurs, faiblesse de l'inter-modalité, risques sociaux, risques fiscaux. Elle tient aussi, selon la perception des représentants des entreprises et de l'agence française des investissements internationaux, à l'absence d'un dispositif d'auto-liquidation de la TVA à l'importation (TVAI) analogue à celui pratiqué aux Pays-Bas et en Belgique.

L'obligation de décaissement associée au recouvrement douanier de la TVA à l'importation pèse sur le besoin en fonds de roulement de l'importateur et a donc un coût financier. La perte de trésorerie consécutive à ce décaissement est cruciale pour les petites et moyennes industries et les petites et moyennes entreprises, qui, ayant déjà réglé l'achat des marchandises avant leur expédition doivent, à leur arrivée en France, régler la TVA, alors qu'elles n'encaisseront les produits de la revente, directe ou après transformation, que bien plus tard. Les effets sont encore plus sensibles dans une conjoncture où les financements bancaires sont difficiles à trouver. La situation est spécialement pénalisante pour les entreprises non établies en France qui ne peuvent pas récupérer la TVA autrement que par des demandes de remboursement auprès du service des impôts, dont le traitement se traduit par un portage de TVA de plusieurs mois.

TVA à l'importation et attractivité des plates-formes logistiques établies en France

L'une des principales entreprises mondiales de transport international de fret ayant installé en France son *hub* européen (plate-forme de correspondance) n'a pas pu y prendre en charge l'importation dans l'Union européenne des produits de haute technologie (par exemple, les tablettes numériques) de grands groupes internationaux, principalement américains et chinois, en raison de leur demande formelle de faire dédouaner leurs produits aux Pays-Bas pour profiter de la procédure d'auto-liquidation. Le Président de cette entreprise de logistique a dès lors indiqué, dans un courrier adressé au ministre de l'économie et des finances durant l'été 2012, que « l'obligation d'avancer la TVA à l'importation (...) constituait un obstacle sérieux au commerce français et à l'attractivité de la France en tant que lieu d'implantation d'une infrastructure internationale de *hub* ».

Les aménagements ponctuels mis en place par la Douane pour limiter les inconvénients de la perception de la TVA à l'importation à l'admission de la marchandise (décautionnement et report du paiement de TVA au 25 du mois suivant) et alléger l'avance de trésorerie au bénéfice des entreprises agréées ne suffisent pas à compenser l'écart de compétitivité fiscale avec les pays pratiquant l'auto-liquidation. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entreprises préfèrent dédouaner en Belgique et aux Pays-Bas où leurs importations bénéficient de fait de l'auto-liquidation puisqu'elles arrivent en France sous le régime de circulation intracommunautaire (procédure dite du « régime 42 » entraînant la suspension du paiement de la TVA jusqu'à la mise en consommation et paiement de la TVA sur imprimé CA3).

B - L'auto-liquidation : une réponse fiable

L'adoption de l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation favoriserait l'attractivité du territoire, sans affaiblir la lutte contre les fraudes à la TVA en Europe.

Lorsque la marchandise est importée et mise à la consommation dans le même pays, le risque de fraude est faible : le contribuable est identifié, cautionné et suivi du dédouanement à l'encaissement de la TVA, soit par une seule administration nationale (la Douane) lorsque l'État ne met pas en œuvre de procédure d'auto-liquidation soit par deux administrations nationales distinctes (douane et impôts), mais partageant la même base de données, lorsqu'elle est appliquée.

Lorsque la marchandise circule au sein du marché unique entre des États différents, la fraude consiste à profiter de la circulation des marchandises en suspension de TVA pour mettre à la consommation des produits sans l'acquitter ou à demander des remboursements de TVA alors qu'elle n'a pas été payée (carrousel). Même si son montant exact est mal connu, cette fraude est en hausse.

Comme l'ont démontré les différents rapports consacrés à cette question, l'enjeu principal de la lutte contre la fraude consiste donc en une détection rapide du non-paiement de la TVA pour les marchandises circulant en suspension de taxes. L'administration d'un État membre qui autorise un départ de marchandises en suspension de TVA de son territoire devrait pouvoir en informer en temps réel l'administration du pays acquéreur afin qu'il recouvre la TVA.

Cette fonction d'apurement qui existe dans les applications européennes sur les droits de douane et les accises est pourtant absente de la base de données communautaire VIES (*VAT Information and Exchange System*) sur la TVA. L'absence d'un tel réseau permettant un échange rapide et dématérialisé d'informations est la première cause des fraudes à la TVA en Europe. À l'inverse, le recours à l'auto-liquidation pour les marchandises dédouanées et mises à la consommation sur le territoire national est sans effet sur les fraudes massives liées à la circulation des marchandises entre États, pour peu que soit organisée une bonne circulation de l'information entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

De plus, l'absence d'auto-liquidation pour la TVA à l'importation encourage les entreprises opérant en France à dédouaner à l'étranger et accroît le recours au régime 42 et donc les risques de fraude.

Après un réexamen complet de la perception de la TVA à l'importation, la Cour ne peut donc que renouveler sa recommandation déjà formulée dans une communication à l'Assemblée nationale de février 2012⁷, demandant que soit institué en France le régime d'auto-liquidation de la TVA à l'importation, afin de renforcer l'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires françaises et d'alléger la trésorerie des entreprises.

⁷ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : *La gestion et le contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* Février 2012.

Pour être opérationnelle, comme l'avait déjà indiqué la Cour⁸, cette réforme nécessite l'interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC et d'une base commune des entreprises soumises à la TVA.

IV - Regrouper le recouvrement fiscal au sein de la DGFIP

Il existe en France deux réseaux de recouvrement des impôts et taxes : celui de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et celui de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cette dualité apparaît aujourd'hui inadaptée.

La plupart des pays de l'OCDE ont rapproché leurs administrations fiscales et douanières afin de rechercher des économies d'échelle et d'assurer un suivi fiscal unique des entreprises. Tel est notamment le cas du Royaume-Uni, des pays scandinaves, de l'Espagne, de l'Irlande et des Pays-Bas qui ont récemment fusionné la douane et les impôts au sein d'une administration unique.

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et la mise en service du système d'information commun CHORUS ont permis à la France de mieux organiser la dépense publique en mutualisant les moyens et en regroupant des services (centres de services partagés, services facturiers, etc.) pour qu'ils atteignent une taille critique de traitement. Ce processus reste à développer en matière de recettes.

L'essor du télépaiement permet désormais aux contribuables de payer leurs impôts et taxes en ligne. Lorsque le paiement est dématérialisé, les raisons qui justifiaient autrefois l'existence de deux réseaux de recouvrement, notamment la proximité géographique entre redevables et administration de recouvrement, ne sont plus pertinentes.

Pour la faible part des recettes qui nécessite des mesures de recouvrement forcé, soit de l'ordre de 1 à 2 % des créances, la séparation des réseaux comptables de la DGFIP et de la Douane paraît également inefficace, dans la mesure notamment où les dossiers en cause concernent le plus souvent les mêmes entreprises en difficulté, ayant fait

⁸ Cour des comptes, *Référé. Les opérations commerciales de la Douane et la réforme du dédouanement*. 11 janvier 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

ou appelées à faire l'objet de procédures judiciaires identiques pour les dettes fiscales et douanières. L'État aurait avantage à être représenté dans de telles procédures par le même agent comptable ayant une connaissance d'ensemble du dossier fiscal et du patrimoine du redevable concerné.

C'est pourquoi, sans remettre en cause l'existence d'une Douane dotée de missions fiscales pour les tâches d'assiette, de liquidation et de contrôles distinctes de celles relevant de l'administration fiscale, la Cour estime qu'il conviendrait de mettre fin à la coexistence de deux réseaux distincts de recouvrement, celui de la Douane (647 emplois) et celui de la DGFIP, qui apparaît coûteuse et inutile, comme elle l'avait déjà indiqué en février 2012 dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la gestion et le contrôle de la TVA.

Il apparaît ainsi nécessaire d'engager sans tarder l'unification au sein de la DGFIP de l'ensemble de la mission de recouvrement, incluant tous les droits et taxes recouverts actuellement par les recettes régionales des douanes. Cette orientation requiert la mise en compatibilité des systèmes d'information de la Douane et de la DGFIP (rattachement du recouvrement douanier à l'application refonte des systèmes de paiement (RSP) de la DGFIP, interconnexion de l'application douanière Delt@ et des applications fiscales MEDOC et COPERNIC). Si ces projets informatiques ont indéniablement un coût, le retour sur investissement sera favorable en termes de masse salariale, de service aux redevables et de lutte contre la fraude.

L'unification du recouvrement nécessitera un accompagnement par un dialogue social approprié au sein de la DGFIP mais surtout au sein de la Douane pour assurer le redéploiement des agents vers les missions, actuellement prioritaires, de contrôle et de lutte contre la fraude.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La Douane assure des missions essentielles, notamment en matière de régulation des échanges internationaux, de protection des citoyens et des consommateurs. Il en est de même en matière fiscale mais cette activité de la Douane est rendue peu performante par la prise en charge de missions périphériques, par une dématérialisation insuffisante et par une organisation territoriale éclatée et polyvalente.

Pour une meilleure efficacité, la Douane devrait se recentrer sur son cœur de métier fiscal : identifier la valeur et contrôler les produits à fort enjeu de taxation, notamment la fiscalité pétrolière, les droits et taxes perçus à l'importation, les accises sur les tabacs et les alcools. Cela suppose qu'elle n'exerce plus des missions non fiscales et ne soit plus chargée de dispositifs fiscaux obsolètes ou qui seraient mieux exercés par d'autres administrations. La modernisation de la Douane nécessite également des réformes trop longtemps différées : la réorganisation du réseau des services douaniers et le déploiement de moyens informatiques propres à rendre un meilleur service à l'usager et à déjouer les fraudes complexes. Sa fonction de recouvrement devrait être reconsidérée, notamment en matière de TVA à l'importation.

La modernisation des conditions d'exercice de cette mission constitue aujourd'hui un impératif.

En conséquence, la Cour formule pour la Douane les recommandations suivantes :

Concernant ses missions :

- 1. transférer à la profession viticole la collecte des informations non fiscales et au ministère chargé de l'agriculture le suivi du potentiel de production viticole ;*
- 2. réexaminer le bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;*
- 3. substituer une amende contraventionnelle à la taxe sur les appareils automatiques et un crédit d'impôt aux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;*
- 4. transférer la gestion :*
 - des droits de port aux autorités portuaires ;*
 - de la taxe sur les manifestations sportives aux communes ;*
 - de la taxe sur les maisons et cercles de jeux à la direction générale des finances publiques (DGFIP).*

Concernant sa gestion :

- 5. accélérer la diminution du nombre des implantations territoriales ;*

6. *généraliser et rendre à terme obligatoires pour les redevables professionnels la télédéclaration et le télépaiement de toutes les taxes gérées par la Douane ;*
7. *séparer les fonctions de gestion et de contrôle et regrouper les fonctions de contrôle au niveau interrégional ;*
8. *créer un guichet unique pour le droit de francisation et l'immatriculation des navires ;*

Concernant le recouvrement :

9. *mettre en place l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation et, à cette fin, interconnecter les systèmes d'information de la Douane et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;*
 10. *regrouper la fonction de recouvrement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP).*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	38
Ministre de l'intérieur	40
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	42
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	44

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Conscients des marges d'optimisation des modes actuels de gestion de la fiscalité douanière, nous partageons le souci de la Cour d'en améliorer la performance. En conséquence, la modernisation de la gestion de la fiscalité douanière est un axe important du projet stratégique « Douane 2018 », que nous avons approuvé en décembre 2013 et qui a été porté à la connaissance de la Cour.

Ainsi, la mise en œuvre de certaines recommandations est déjà prévue dans ce cadre. C'est notamment le cas de la centralisation de la gestion de certaines taxes (avec réduction du nombre d'implantations territoriales) et du renforcement de la dématérialisation. En particulier, la dématérialisation des déclarations récapitulatives mensuelles, que vous recommandez, devrait être effective en 2015. Une téléprocédure commune avec l'administration des affaires maritimes pour faciliter la gestion du droit annuel de francisation et de navigation devrait aussi être déployée d'ici 2016.

Pour autant, il convient de souligner que l'amélioration de l'organisation et la refonte des outils informatiques ne sont pas de nature, à eux seuls, à permettre une réduction massive des coûts de gestion de certaines taxes gérées par la DGDDI. La simplification de la loi fiscale sera également nécessaire, s'agissant notamment des taxes à très faible rendement.

Sur ce point, nous allons poursuivre la réflexion dans les mois qui viennent, sur la base des travaux de la Cour, et des résultats de la mission d'évaluation sur les coûts de gestion des prélèvements obligatoires décidée lors du quatrième comité interministériel de modernisation de l'action publique le 18 décembre 2013.

Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines recommandations nécessite une réflexion plus poussée.

C'est tout particulièrement vrai des recommandations que vous formulez sur le resserrement du champ d'intervention de la douane à travers, par exemple, la substitution d'un crédit d'impôt au remboursement de la taxe sur les produits pétroliers. Si le système actuel peut en effet apparaître comme coûteux, la technique fiscale du crédit d'impôt, et le transfert de compétence proposé en faveur de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auraient également des conséquences dont la portée doit être précisément examinée.

L'hypothèse d'un rapprochement des fonctions de recouvrement de la DGDDI et la DGFIP soulèverait quant à elle des difficultés pratiques liées à

la disjonction des tâches de recouvrement des autres tâches de gestion de l'impôt (assiette, contrôle). Le projet stratégique de la DGDDI prévoit un fort resserrement du réseau comptable douanier, pour parvenir à une seule recette pour chacune des directions interrégionales (contre 40 actuellement). Cette évolution permettra de répondre très largement aux préoccupations d'efficience des réseaux comptables développées par la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

À l'occasion de l'examen des conditions d'exercice des opérations de collecte et de contrôle des taxes gérées par la direction générale des douanes et des droits indirects, vous avez été amené à dresser un certain nombre de constats sur les modalités d'établissement et de recouvrement de droits et impositions indirects dévolus au secteur public local, qui, comme le rapport l'indique, représentent des recettes annuelles de l'ordre de 12 milliards d'euros, soit 18 % des produits fiscaux collectés par les douanes. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur les conclusions du rapport portant sur les modalités de réorganisation des missions douanières, pas plus que sur celles afférentes au transfert de la fonction « recouvrement » aux services de la Direction générale des finances publiques. Toutefois, je tiens à attirer votre attention sur certaines préconisations incidentes visant l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives.

Vous appelez l'attention des services de l'État sur la complexité des règles de taxation et la disproportion du coût de gestion de cette imposition locale ainsi que sur la concentration territoriale du produit levé au titre des recettes générées par les « réunions sportives ». Relevant l'existence de nombreuses exonérations et réfections affectant le rendement de la taxe, vous vous interrogez sur l'existence même d'une telle ressource fiscale. À l'appui de ces constats, vous précisez que le produit perçu par la commune de Paris représente 7,8 millions d'euros en 2012, alors même que Marseille ne perçoit que 62 587 € pour le même exercice fiscal.

S'il est exact que les ressources fiscales prélevées sur les manifestations sportives ne représentent pas une recette de fonctionnement prépondérante dans le budget des collectivités qui en bénéficient et qu'elles sont inégalement réparties sur le territoire national, il n'en demeure pas moins que la ressource résultant de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements se justifie au vu de la rente engendrée par les manifestations sportives de grande ampleur, alors même que les communes ou les EPCI doivent assumer le coût lié à la présence d'équipements sportifs et à la voirie permettant l'accès du public à ceux-ci. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de remettre en cause le principe même d'un prélèvement de nature fiscale, gage d'une juste contribution des opérateurs économiques du monde du sport au financement des équipements locaux.

Je souscris pleinement à l'objectif de la Cour d'offrir une base juridique plus transparente et plus équitable à cette taxe. Une bonne part du coût de gestion afférent à cette imposition serait très certainement mieux maîtrisée grâce à l'élimination des exonérations facultatives et des règles de demi-tarifification prévues aux articles 1561 et 1562 du code général des

impôts. Dans un souci de simplification, il pourrait également être envisagé d'unifier les taux applicables à hauteur de 10 %.

En outre, je partage le constat exposé dans le rapport relatif aux exemptions totales dont bénéficient un nombre assez conséquent d'activités sportives sur le fondement de l'article 126 F de l'annexe IV du code général des Impôts. Certains événements sportifs actuellement exonérés, notamment ceux relatifs à l'athlétisme, au handball, au judo ou à la natation, connaissent un vif succès et attirent un public nombreux : l'absence d'imposition, dans ces cas, est difficilement justifiable. De manière générale, il y a lieu de relever que la concentration de la quasi-totalité des recettes sur cinq disciplines sportives n'est pas satisfaisante en termes d'équité fiscale et qu'une évolution des règles d'assujettissement serait à envisager.

Parmi les recommandations formulées à l'appui du relevé d'observations provisoires, la Cour préconise de confier la gestion des opérations d'établissement de la taxe aux communes et établissements publics de coopération intercommunale et son recouvrement aux services de la Direction générale des finances publiques.

S'il ne m'appartient pas de juger l'opportunité de confier le recouvrement à la Direction générale des finances publiques, il me paraît matériellement impossible de confier aux communes et aux EPCI le soin d'assurer les opérations de liquidation et de contrôle de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements frappant les manifestations sportives. Au-delà de la problématique de la technicité des processus en cause, une telle mesure se heurte à l'impératif d'une gestion efficace et unifiée de la taxation et du rappel des droits éludés : les services fiscaux et douaniers bénéficient de droits de communication, d'enquête et de contrôle sur les lieux d'exercice de l'activité imposable qui sont hors de portée des collectivités. De surcroît, il serait tout particulièrement préjudiciable de grever les tâches de gestion financière dévolues aux communes et aux EPCI dans un contexte où l'objectif de simplification des normes du secteur public local est primordial. En tout état de cause, un tel transfert devrait être compensé par l'État aux collectivités concernées pour l'intégralité de son coût historique, dans la mesure où l'exercice des opérations d'établissement et de contrôle de la recette revêtirait un caractère obligatoire.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

Mon attention sur ce projet s'est portée plus particulièrement sur les processus de recouvrement des droits de port et du droit annuel de francisation des navires (DAFN). Il appelle de ma part les observations suivantes dont je souhaite la publication dans le cadre du prochain rapport public annuel :

- *Les préconisations de la Cour rejoignent mes préoccupations en matière de recouvrement de la DAFN. Les actions entreprises depuis plusieurs années visent ainsi à rationaliser et à simplifier les procédures administratives pour nos concitoyens.*

Cette démarche a conduit à créer le guichet unique du Registre international français (RIF) et à préparer un portail unique pour le registre des navires de plaisance, avec la perspective d'une extension ultérieure aux autres navires professionnels.

- *S'agissant des droits de port, je partage le constat de la Cour relativement à la complexité de leur régime et de leurs modalités de recouvrement, en indiquant que la DGDDI est précisément rémunérée pour cela.*

Compte tenu de la grande variété des redevances concernées et de la disparité des statuts et des types de gestion des ports affectataires, une réflexion a été d'ores et déjà engagée sur les possibilités d'optimisation globale du recouvrement des droits de ports.

Cette réflexion est menée conjointement avec la direction générale des douanes et des droits indirects et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), en concertation avec l'Union des ports de France (UPF). Elle a le souci de ne pas porter préjudice à la compétitivité des ports français, et fait déjà apparaître une optimisation possible des procédures de dématérialisation dans le cadre d'un prochain guichet unique portuaire.

Aussi la pertinence et l'opportunité des recommandations de la Cour ne peuvent s'analyser qu'après avoir produit un bilan des allègements de charge résultant de la généralisation attendue des procédures de gestion dématérialisée au niveau national.

Partant du constat du coût élevé des modes de liquidation, de contrôle et de recouvrement pratiqués par la DGDDI, la Cour émet dès à présent des recommandations portant sur le transfert intégral de la gestion des droits de port aux gestionnaires de ports à l'exception de la redevance sur le navire et de la redevance sur les marchandises.

Si le bilan de la dématérialisation précitée confirmait cette recommandation de transfert partiel, il conviendrait de veiller au maintien du recouvrement douanier pour les droits de ports sur le navire et les marchandises. Cette exception me paraît essentielle afin de ne pas remettre en cause un système fonctionnel et fiable, dans un contexte concurrentiel déjà difficile pour les ports français.

Elle devrait d'ailleurs pouvoir concerner de même la redevance sur les passagers, d'un enjeu significatif.

Il convient également de rappeler que dans l'hypothèse de transfert recommandée par la Cour, la relation entre le service chargé du recouvrement et les armateurs pèserait désormais intégralement sur les ports.

L'exercice risque en outre d'être rendu particulièrement délicat au vu de la multiplicité des modes de gestion des ports décentralisés et des structures comptables dont ils disposent (syndicats mixtes, SEM, délégations de service, établissements public locaux...).

D'une façon plus générale, ce rapport portant sur les modalités de gestion et d'organisation de la DGDDI pour les taxes et prélèvement dont elle exerce la responsabilité, il n'appartient pas, à proprement parler, à notre ministère d'émettre un avis sur ce sujet. Sur le fond, toutefois, si je ne peux que soutenir toute proposition de la Cour susceptible d'améliorer la gestion du dispositif de gazole professionnel.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

En ce qui concerne le transfert à la profession viticole de la collecte des informations non fiscales des déclarations récapitulatives mensuelles (DRM), je souhaite insister sur la nécessité, pour l'État, de disposer d'une base de données fiable, objective et indépendante afin d'asseoir ses décisions sur la conjoncture ou la structure du marché vitivinicole. Je rappelle en outre que l'État ne peut imposer une mission à une interprofession agricole, qui conduit les actions décidées par ses membres.

En ce qui concerne le suivi du potentiel de production viticole, je partage les conclusions de la Cour sur la nécessaire modernisation de l'outil informatique qui lui est dédié, à savoir le casier viticole informatisé (CVI), et l'objectif d'une dématérialisation accrue des déclarations destinées à l'alimenter. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a d'ailleurs entamé un travail important de refonte de cet outil informatique, et y a associé étroitement mes services. En revanche, la recommandation de transférer la gestion du CVI au ministère en charge de l'agriculture appelle de ma part les observations suivantes.

La tenue et la mise à jour d'un casier viticole sont des obligations découlant de l'Organisation Commune de Marché (OCM). Ce casier viticole a pour objet de permettre le suivi du potentiel de production et suppose donc de disposer d'informations sur les surfaces plantées, les cépages et les densités de plantation. Il permet également de gérer les droits de plantation des opérateurs, et d'intégrer les informations issues des déclarations rendues obligatoires par la réglementation communautaire sur la récolte, la production, les stocks. Par sa nature même, il s'agit d'un outil interministériel, utilisé par la DGDDI, mais également la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), les services du ministère en charge de l'agriculture, FranceAgriMer (FAM), et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO). Dès lors, la question de l'administration la mieux à même d'assurer sa gestion se pose.

En France, la DGDDI assume cette mission. La Cour des comptes en recommande le transfert au ministère en charge de l'agriculture. Il me semble que les inconvénients d'un tel transfert l'emporteraient sur ses avantages. En effet, le CVI repose sur des référentiels dont les principaux relèvent des services du ministère du budget ou du ministère de l'économie et des finances : les opérateurs sont identifiés selon une procédure commune à tous les services du ministère du budget, et le suivi des parcelles viticoles repose sur les parcelles cadastrales mises à jour par la DGFIP.

Par ailleurs, un tel transfert n'entraînerait pas d'économie globale pour l'État, dans la mesure où il n'est pas identifié de synergie ou d'économie

de gestion particulière due au fait que la gestion soit assumée par le ministère en charge de l'agriculture. Au contraire, il entraînerait très probablement, de façon temporaire, un coût supplémentaire lié aux opérations de transfert et à l'adaptation des outils informatiques, à la formation, au redéploiement ou au recrutement d'agents, sans que l'on puisse identifier à terme un bénéfice global pour les services de l'État en matière d'efficacité ou d'efficience.

Il pourrait également perturber le projet de réécriture du CVI en vue de sa modernisation, piloté par les équipes de la DGDDI. Or, ce projet est tout à la fois nécessaire et urgent. Il me paraît donc prioritaire qu'il soit conduit à son terme dans les délais fixés.

En ce qui concerne le réexamen du bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et le relèvement à due concurrence des autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires, il me paraît essentiel de souligner, en premier lieu, que leur produit fait actuellement partie intégrante du financement des organismes auxquels elles sont affectées (en l'occurrence l'établissement FranceAgriMer et la Mutualité sociale agricole) et qu'aucune évolution n'est envisageable sans en envisager les conséquences sur leur équilibre financier.

Les remarques suivantes méritent en outre d'être formulées.

S'agissant de la taxe sur les farines, il faut d'abord observer que les établissements de meunerie ne sont pas en nombre considérable, le secteur ayant en effet connu plusieurs vagues de restructuration et de concentration. La Cour fait cependant observer que la perception de cette taxe et le remboursement aux exportateurs sont sources de lourdeurs administratives. De premières réflexions avaient été conduites à l'occasion des Assises de la simplification de 2011 visant à faciliter la perception de la taxe auprès des meuniers, en étudiant la dématérialisation, la forfaitisation et la trimestrialisation des procédures actuelles. Une première approche consisterait donc à réexaminer, au niveau interministériel, comment ces pistes pourraient être réactivées.

Concernant la taxe affectée sur les céréales, son produit est de 22 M€, utilisés par FAM à hauteur de 18 % pour des dépenses dédiées au secteur des céréales, le reliquat, soit 82 %, contribue à couvrir les dépenses prévues sur le reste du budget de FAM, en particulier de personnel et de fonctionnement.

Cette taxe ne s'applique pas aux céréales importées ou ayant fait l'objet d'une acquisition dans un autre État de l'Union européenne. Elle est largement acceptée par ses redevables. Bien que sans lien juridique direct, elle contribue à justifier la procédure d'« aval » de FAM en faveur des collecteurs de céréales, sous forme d'adossement de prêts de campagne par les organismes bancaires, qui en l'absence de cette garantie exigeraient des taux d'intérêts plus élevés. L'évolution suggérée par la Cour pourrait donc

emporter des conséquences sur le fonctionnement de la filière allant au-delà de la seule problématique de la perception de cette taxe.

Sous ces réserves, je ne peux que souscrire à l'objectif de simplification préconisé par la Cour, tout particulièrement s'agissant de la taxe sur les farines, mais souligne qu'aucune évolution en matière de taxes affectées ne saurait être envisagée sans qu'aient été préalablement identifiées des ressources financières s'y substituant, à l'euro près, pour le financement des organismes concernés.
