

I - Le dédouanement en bureau avant 2008

Pendant longtemps le Centre Régional de Dédouanement (CRD) a constitué la pierre angulaire du réseau de dédouanement. Le CRD était le service où étaient déposées les déclarations en douane et le contrôle physique de la marchandise réalisé.

Au départ prévus pour n'être qu'un par région, les CRD ont vu leur nombre croître progressivement pour être au plus près des bassins d'activité économique (plus de 200 au début des années 2000 DOM-TOM y compris).

Chaque CRD disposait d'un portefeuille de déclarants en douane et de sociétés bénéficiant de procédures simplifiées (par exemple les Procédures de Dédouanement à Domicile - PDD). Il disposait donc d'une réelle marge de manœuvre pour sélectionner les déclarations qu'il souhaitait contrôler.

À cela, il faut également ajouter que certains bureaux étaient, à l'origine, spécialisés dans des types de trafics particuliers (comme les armes, les articles de la Convention de Washington, les pierres précieuses, les tapis...).

Tout opérateur d'un tel trafic devait donc dédouaner dans le bureau disposant des compétences nécessaires.

La Convention de Washington (1973)

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ou CITES) liste des milliers d'espèces menacées, à des degrés divers, pour lesquelles toute détention et circulation nécessite un permis.

II - Des évolutions contraintes (1993, 2008-2017)

- la première a été la mise en place du Marché Unique en 1993. La disparition des frontières entre États membres a entraîné la fermeture de nombreux CRD situés le long des frontières communautaires (Belgique, Allemagne, Italie, Espagne...). À l'exception de celles dans les ports, aéroports et à l'intérieur de l'Hexagone, seules les frontières tierces (Suisse, Brésil, DOM) ont conservé des structures de dédouanement. Cette réforme structurelle ne remettait cependant pas en cause les missions remplies par les bureaux de douane.

En moins de dix ans (2008-2016), 2 réformes successives et des évolutions réglementaires ont réduit le maillage et remis en cause les missions exercées jusqu'à lors.

- en 2008, le Directeur Général d'alors, F. Mongin, décide de réformer à la fois le réseau et les missions remplies par les bureaux de douane.

Le « plan Mongin » se traduit par la création de 2 types de bureaux aux missions différentes mais qui vont perdre la comptabilité transférée dans les Recettes Régionales (cf. fiche RR/RI n°xx).

Certaines structures vont devenir des Bureaux Principaux (BP) dotés de toute la palette de missions (contrôle des déclarations, des marchandises...) mais se voient dotées d'un Pôle Gestion des Procédures ou PGP (cf. fiche thématique n°1). Les effectifs de ces structures tournent, en moyenne, entre 20 et 25 agents auxquels s'ajoute, parfois, un superviseur en charge d'orienter les contrôles physiques.

Certains bureaux non supprimés sont devenus des Bureaux de Contrôles (BC) dont la fonction va être, outre l'accueil des usagers, d'effectuer les contrôles physiques et documentaires. Les effectifs des BC variaient de 4 à 10 agents au maximum (dans le meilleur des cas).

La réforme de 2008 va accoucher d'une nouvelle catégorie de bureaux : les Bureaux de Fiscalité Contributions Indirectes Ouverts (ou non) au Dédouanement : BFCIOD. Le dédouanement n'y sera plus assuré que par un nombre très réduit d'agents. Leur mise en place découlait de l'impossibilité de dérouter les opérateurs d'un secteur vers un autre bureau car situé trop loin.

- En 2014, mise en place d'une nouvelle réforme dénommée Plan Stratégique Douane 2018 (PSD 2018).

Au nom d'une plus efficacité, la DG veut concentrer encore davantage les structures et créer des pôles régionaux ou interrégionaux pour certaines missions (comptabilité, tabacs, fiscalité, viticulture...). Conséquence, un certain nombre de structures de dédouanement sont supprimées. Des régions entières voient la douane disparaître petit à petit (la Basse-Normandie, l'Auvergne).

- à cela s'ajoute l'entrée en vigueur des nouvelles règles communautaires prévues par le Code des Douanes de l'Union (CDU) au 01/05/2016. Celles-ci favorisent la concentration du dédouanement sur de grosses plateformes douanières au détriment de plus petites structures avec le Dédouanement Centralisé National (DCN), la concentration des crédits dans une Recette Interrégionale unique...

III - Le dédouanement en 2017 : une mosaïque de situations

Ces réformes, à la fois internes et externes, ont eu des conséquences sur le dédouanement et la philosophie des contrôles :

- les réformes successives ont entraîné des réductions d'effectifs compliquant le fonctionnement des services.

- 4 Centres d'Expertise (CE) spécialisés chacun dans des types d'articles tels que l'automobile, l'aéronautique, les produits industriels... ont été créés.

D'un côté, ils vont contrôler les déclarations de grandes sociétés qui leur seront rattachées. Les marchandises, elles, physiquement situées dans d'autres régions seront contrôlées par les BC. Cette dissociation déclaration-marchandise peut-elle fonctionner sur la durée ?

- d'un autre côté, un certain nombre de bureaux vont perdre des déclarations (gérées par les CE) ce qui fragilisera encore le réseau.

- la concentration des structures de gestion et de contrôle entraîne un éloignement par rapport aux entreprises. À terme, le risque de méconnaissance des flux et des intervenants économiques est réel.

- certaines sociétés ont le statut d'Opérateurs Économiques Agréés (OEA), d'autres non. Les CE amènent une distinction grands groupes et PME.

- le dédouanement fait désormais intervenir de multiples intervenants (BP avec le PGP, BC, RR, Service Régional d'Audit...). On est loin de l'interlocuteur unique tant vanté aux entreprises !

- nouvelles règles avec le CDU : certaines grandes sociétés sont favorisées mais rien pour les PME/TPE exportatrices.

Au-delà de cette multiplication de situations et de structures dédiées, on peut remarquer plusieurs éléments qui découlent de la réforme de 2014 (actuellement en cours de déclinaison).

- le maillage est en resserrement constant. Cela ne pose pas réellement de soucis aux grandes entreprises qui disposent de services logistiques adaptés. Par contre pour les PME, c'est une autre problématique car elles ne peuvent pas se relocaliser au gré des restructurations de la douane, alors qu'elles jouent un rôle très important en terme d'activité économique et d'emploi.

- on parle de concurrence entre les pays européens (« *il faut reconquérir des parts de marchés du dédouanement* » disait une ancienne Directrice Générale).

Or avant de penser à prendre à Anvers, Rotterdam... les bureaux vont d'abord chercher à conserver le trafic existant surtout s'ils se trouvent dans des régions amenées à perdre leur implantation douanière. Quitte à en prendre aux bureaux situés aux alentours. C'est donc une concurrence entre bureaux qui risque de s'instaurer prochainement. Pour une simple question de survie.