



Le Premier Président

Le 7 novembre 2024

à

Monsieur Michel Barnier,
Premier Ministre

Copies :

M. Laurent Saint-Martin, Ministre auprès du Premier Ministre, chargé du budget et des comptes publics

M. Pascal Mailhos, Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

Réf. : S2024-1375

Objet : La fonction renseignement de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur la fonction renseignement de la DNRED, pour les exercices 2016 à 2023.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS QUI APPELLENT À UNE PLUS GRANDE SUPERVISION DE LA PART DES AUTORITÉS DE LA DNRED

1.1. Une contribution prépondérante à la lutte contre le trafic de stupéfiants

Créée par l'arrêté du 1^{er} mars 1988, la DNRED est un service à compétence nationale, rattaché à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et chargé de mettre en œuvre la politique du renseignement, des contrôles et de lutte contre la fraude.

La DNRED emploie environ 760 agents et dispose de prérogatives juridiques étendues, sur la base du code de la sécurité intérieure en tant que service de renseignement et du code des douanes.

Elle joue un rôle essentiel en particulier dans la lutte contre le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée associée. Ainsi, une part prépondérante des quantités de stupéfiants saisies par la DGDDI ont pour origine un renseignement en provenance de la DNRED. La Cour note, par ailleurs, que la coopération de la DNRED avec l'office antistupéfiants (OFAST)

placé sous l'autorité du directeur général de la police nationale s'est considérablement améliorée par rapport à celle qui prévalait lors d'un précédent contrôle de la Cour et qui avait donné lieu à un référé adressé par mon prédécesseur au Premier ministre, le 15 novembre 2016.

Si elle obtient des résultats probants en France hexagonale ou à l'étranger, les moyens de la douane en général apparaissent insuffisants dans la zone Antilles-Guyane au regard du flux de stupéfiants qui transite dans cette zone alors que les menaces issues de la criminalité organisée s'intensifient.

Au-delà de ces résultats incontestables dans la lutte contre les stupéfiants, le contrôle de la Cour a montré que la DNRED traite de nombreux dossiers (contrôle des embargos, de la non-prolifération, saisies d'armes...), mais peine à monter en charge sur les domaines dont elle est principalement responsable comme le blanchiment lié à la criminalité organisée et la lutte contre la fraude fiscale.

Elle doit également renforcer la qualité des analyses produites destinées à alimenter la communauté du renseignement et les autorités de la DNRED sur l'état des menaces. La création du centre d'analyse stratégique dans le cadre du projet de transformation « VALMY » devrait y contribuer.

Enfin, le pilotage de la DNRED par la DGDDI et par le cabinet des ministres mérite d'être renforcé afin de fixer de manière plus précise les priorités d'action du service, en lien avec le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, et s'assurer de leur mise en œuvre.

1.2. Une unité du renseignement fiscal (URF) qui peine à se mettre en place

En mai 2023, à l'occasion de la présentation de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques, la DNRED s'est vu fixer comme priorité la lutte contre « *la fraude fiscale grave et complexe et son blanchiment* ».

Dix-huit mois après l'annonce de sa création, l'URF n'est toujours pas opérationnelle ; cette unité, doit être composée d'une centaine d'agents mais à ce jour seules trois fiches de postes ont été établies et aucun recrutement n'est intervenu. De plus, la stratégie de cette future entité et ses rapports avec les autres services de renseignement, notamment le service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers (Tracfin), et la direction générale des finances publiques (DGFIP), en particulier la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) restent à définir

Enfin, le choix de placer l'URF au sein de la DNRED – et non à la DGFIP –, a été fait car celle-ci, en tant que service spécialisé de renseignement, est habilitée à recourir aux techniques de renseignement en application de loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Or, les motifs de recours aux techniques de renseignement sont limitativement énumérés à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et ne comprennent pas expressément la lutte contre la fraude fiscale grave et complexe et le blanchiment. Dès lors, sauf à modifier la loi sur le renseignement pour élargir les motifs de recours, les demandes d'utilisation de techniques de renseignement pour lutter contre une fraude fiscale ou des opérations de blanchiment présentées à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) devront justifier que les renseignements recherchés visent à combattre la criminalité ou la délinquance organisées.

1.3. Une fonction d'analyse stratégique en matière de renseignement à raffermir, pour mieux éclairer les autorités de la DNRED

La DNRED est engagée dans un projet de réorganisation, dénommé projet « VALMY ». Parmi les différents volets qui composent ce plan, figure la création d'un centre d'analyse stratégique pour renforcer la qualité des analyses produites destinées à alimenter la communauté du renseignement et les autorités de la DNRED sur l'état des menaces.

Au-delà de la nécessité de raffermir cette fonction, et afin que la feuille de route de la DNRED, fixée par la stratégie nationale du renseignement et par le plan gouvernemental de lutte contre la fraude fiscale soit remplie de manière satisfaisante, il convient que les autorités hiérarchiques de la DNRED – direction générale des douanes et cabinets des ministres - supervisent plus étroitement cette direction, en lui fixant des objectifs et des priorités.

2. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU CONTRÔLE INTERNE ET EXTERNE DE LA DNRED

2.1. En 2016, une grave crise interne qui a révélé d'importants dysfonctionnements et dont les conséquences n'ont pas été pleinement tirées

Entre 2016 et 2020, la DNRED a été déstabilisée du fait de l'implication de membres de sa hiérarchie dans une affaire dite « de la Maison du café ». Cette affaire a abouti à la condamnation pénale en première instance de plusieurs cadres dirigeants de la DNRED - prononcées en première instance en septembre 2022 - allant d'un à cinq ans d'emprisonnement et à des condamnations prononcées au civil pour détournement de fonds publics et escroquerie en bande organisée.

Cette affaire a mis au jour des dysfonctionnements majeurs au sein de la DNRED : une gestion opaque des aviseurs sans dispositif de contrôle hiérarchique ; l'absence de système d'alerte et de politique interne en matière de déontologie ou de prévention des risques de corruption ; enfin, une absence de supervision de la DNRED de la part de ses autorités hiérarchiques pendant plusieurs années (DGDDI et cabinet du ministre).

La DGDDI n'a pas tiré pleinement les conséquences de cette affaire en matière de sanctions disciplinaires. En effet, trois anciens cadres de la direction des opérations douanières (DOD) condamnés sont toujours encore en activité au sein des services des ministères économiques et financiers et les condamnations solidairement prononcées au civil n'ont pas été recouvrées à la date du présent référé, dans l'attente du jugement d'appel de la décision de première instance.

Sur le plan managérial, la réponse a été limitée. La directrice générale des douanes en fonction au moment des faits a été remplacée en février 2017, mais pour être promue cheffe d'un autre service du ministère des finances. Si le directeur national de l'époque a été remplacé en avril 2017, il n'en est pas moins resté fonctionnaire de la DGDDI jusqu'à sa retraite en 2019, avant d'être condamné en première instance en septembre 2022 pour détournement de fonds par négligence.

2.2. Un dispositif de contrôle interne et externe à raffermir

La DNRED s'est dotée d'un dispositif de contrôle interne à la suite de la crise de 2016. La Cour estime qu'il doit encore être raffermi et, surtout, que la culture du contrôle interne doit être mieux partagée par l'encadrement de proximité.

En complément, la DGDDI a mis en œuvre un plan annuel de contrôle interne qui s'applique également à la DNRED mais il paraît à certains égards inadaptés aux spécificités du service. Enfin, plus récemment, la DGDDI a élaboré un plan de prévention des risques de corruption des agents de la douane. Si cette initiative apparaît tardive, sept années après la survenance de l'affaire de la Maison du café, elle demeure néanmoins bienvenue.

Si le contrôle interne est indispensable, il doit être complété par un contrôle externe renforcé de l'activité et du fonctionnement de la DNRED, compte tenu des spécificités de son domaine de compétences. La Cour estime nécessaire que l'inspection des services de renseignement ou l'inspection générale des finances soient régulièrement mandatées par les ministres ou par le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme pour mener des missions d'audit au sein de cette direction.

3. LE PROJET VALMY DE 2022 : UN PLAN AMBITIEUX DONT LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE N'EST PAS ACQUISE

Engagé en 2022, le projet dit « VALMY » poursuit l'ambition d'atteindre les standards attendus pour un service de renseignement du premier cercle. Il doit permettre de mieux faire travailler ensemble les différents métiers du service sur une même thématique, tout en préservant la fluidité de la chaîne décisionnelle.

Un premier volet concerne l'organisation même de la direction. Il est ainsi prévu la création de départements thématiques qui rassembleront l'ensemble des métiers (agents de recherches, analystes, opérationnels). Le deuxième porte sur la mise en conformité des bâtiments des antennes et échelons aux exigences de préservation de sécurité. Le troisième volet prévoit d'une part la mise à niveau de la sécurité des réseaux, d'autre part la refonte, la modernisation ou la mise en conformité des applicatifs métiers.

Le coût de ce projet de transformation a été évalué à 60 M€, sans, pour autant, que son financement ait fait l'objet d'une décision explicite voire d'une contractualisation avec la DGDDI et la DNRED.

Sans se prononcer sur les modalités de financement de ce plan, la Cour estime que sa bonne fin apparaît nécessaire pour atteindre les standards de qualité et de sécurité attendus d'un service de renseignement du premier cercle.

Au terme de son enquête, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : (ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics et coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme) renforcer le pilotage stratégique de la DNRED par les cabinets des ministres et la DGDDI.

Recommandation n°2 : (ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics et coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme) renforcer le contrôle de l'activité de la DNRED en sollicitant davantage l'inspection des services de renseignement ou l'inspection générale des finances.

Recommandation n°3 : (ministre auprès du Premier ministre, chargé du budget et des comptes publics) mener à son terme le projet de transformation de la DNRED.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* : (<https://send-tpro.ccomptes.fr/home/index?c=Cour%20des%20comptes>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 19 juillet 2024 relatif aux caractéristiques techniques de l'application « Correspondance JF »).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici