



15ème législature

Question N° : 9101	De M. Pierre Dharréville (Gauche démocrate et républicaine - Bouches-du-Rhône)	Question écrite
Ministère interrogé > Économie et finances		Ministère attributaire > Action et comptes publics
Rubrique > administration	Tête d'analyse > Effectifs des douanes	Analyse > Effectifs des douanes.
Question publiée au JO le : 12/06/2018 Réponse publiée au JO le : 18/12/2018 page : 11690 Date de changement d'attribution : 19/06/2018 Date de signalement : 02/10/2018		

Texte de la question

M. Pierre Dharréville alerte M. le ministre de l'économie et des finances sur la baisse des effectifs des douanes et ses conséquences sur le recouvrement des taxes, la lutte contre les trafics, l'évasion fiscale et le contrôle environnemental. Les missions de l'administration des douanes se trouvent au croisement de différents intérêts nationaux. Depuis 2007, la direction de Marseille déplore une baisse d'environ 30 % de ses effectifs. Cette situation est particulièrement préoccupante au moment où le commerce international explose et, avec lui, les besoins de garantir la conformité des marchandises entrant sur le territoire et le recouvrement des taxes à l'importation. À l'heure où les États-Unis pratiquent une taxation agressive des productions européennes, on pourrait d'ailleurs s'interroger sur l'efficacité de la politique française de taxes à l'importation et sur la nécessité de mettre en place des passeports sociaux et environnementaux pour les marchandises, sans parler des pratiques d'entreprises fermant des unités de production sur le territoire national pour importer des produits fabriqués à moindre norme ailleurs. Concernant le contrôle des marchandises importées, il indique qu'aujourd'hui moins de 0,1 % des conteneurs sont contrôlés. L'Union européenne demande encore une baisse de 0,05 % des contrôles. Par ailleurs, l'administration des douanes vend la certification opérateur économique agréé (OEA) en indiquant aux entreprises qu'elles ne seront plus contrôlées par les douanes. Cette insuffisance des services de douane est utilisée par certains ports comme argument publicitaire. On peut ainsi lire sur une plaquette : « La certification d'opérateur économique agréé vous apporte une reconnaissance officielle de qualité et fiabilité de vos procédures aux yeux des douanes européennes. Outre une garantie d'allègement des formalités et réductions des contrôles, ce statut vous permet de simplifier vos déclarations ICS et d'accroître la fluidité de la chaîne logistique ». Cette privatisation de la mission, induite par la certification OEA, ouvre la porte à la mise sur le marché, en toute légalité, de produits parfois défectueux qui ne répondent pas au cahier des charges en matière de santé et de sécurité. L'OEA est certes légale, mais ce mécanisme constitue une aberration plaçant des entités en situation d'être à la fois juge et partie. Ce constat est particulièrement inquiétant lorsqu'il s'agit de produits de consommation courante. L'actualité se fait régulièrement l'écho de « rappels de produits » dont on s'aperçoit, après leur mise sur le marché, qu'ils sont dangereux pour les consommateurs. Dans le même temps, les trafics en tout genre continuent de se développer : les stupéfiants, les armes, la contrefaçon, le tabac ou encore les déchets. Pour mesurer l'ampleur du trafic, les agents alertent sur ces points. Des subventions sont versées pour la destruction des pièces automobiles frauduleuses mais seulement une partie de la marchandise serait détruite ; l'autre serait reconditionnée et remise à la vente comme neuve chez les professionnels de « l'échange standard ». L'État comme les clients seraient trompés avec, en plus, le risque que l'on peut imaginer pour la sécurité de l'automobiliste dont la voiture serait équipée de ces pièces. Quant au trafic de tabac, les agents indiquent que c'est un marché aussi lucratif que les stupéfiants mais ayant la réputation d'être beaucoup moins risqué. En ce qui

concerne le contrôle sanitaire et environnemental, là encore, si les amendes sont plus dissuasives, le manque de moyens humains dont souffre l'administration des douanes l'empêche de mener ses missions en la matière. Les conséquences sont les mêmes en matière de lutte contre l'évasion fiscale qui devrait être une priorité de Bercy tant le manque à percevoir est imposant. Le Gouvernement ne peut se contenter d'une politique de coups médiatiques pour cacher la misère de son administration. Il lui demande de l'informer des mesures qu'il envisage de prendre pour permettre aux services des douanes d'assurer efficacement leurs missions afin que les actes soient conformes aux paroles.

Texte de la réponse

Le développement du commerce international implique une adaptation constante de la stratégie des missions et des moyens de la douane pour lutter contre les trafics en tout genre. A cet égard, la douane effectue trois missions complémentaires qu'elle mène avec le même investissement : - une mission fiscale : « la politique française des taxes à l'importation » est dictée par les droits de douane décidés par l'Union européenne et par les taxes votés par le Parlement français ; - une mission de soutien aux entreprises qui, notamment, promeut les opérateurs les plus fiables que sont les opérateurs économiques agréés ; - une mission de contrôle, aux fins de sécurisation des échanges internationaux et de lutte contre les trafics, qu'elle exerce sur les flux de marchandises ou de voyageurs qui entrent ou sortent du territoire mais également sur l'ensemble du territoire. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) s'efforce en permanence de garantir l'équilibre entre la sécurisation des échanges et la facilitation du commerce international, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et des plateformes logistiques françaises. Dès lors, elle peut orienter son action de contrôle en direction des opérateurs les moins connus et plus sensibles à la fraude et investir le domaine de la lutte contre les grands trafics internationaux. Ainsi la douane a saisi en 2017 238 tonnes de tabac de contrebande, 66 tonnes de stupéfiants, plus de 8 millions de contrefaçons et près de 1000 armes à feu. Elle a également labellisé 1769 opérateurs économiques agréés (OEA). Les contrôles relatifs aux produits industriels ont concerné plus de 21,1 millions d'articles. Plus de 3,8 millions d'articles ont été déclarés non conformes et ont fait l'objet d'une destruction ou d'une réexportation.

1- La douane dispose d'une stratégie de contrôle et de moyens pour assurer ses missions. Le but n'est pas de contrôler tous les flux de marchandises ou de voyageurs mais de mener des contrôles efficaces. La DGDDI s'est donc dotée d'une stratégie fondée sur la mise en œuvre d'une typologie tripartite des contrôles en fonction des enjeux identifiés et l'analyse de risque.

a- Une stratégie de contrôle Il s'agit de maximiser l'efficacité des contrôles tout en réduisant leurs conséquences sur le commerce légitime. Les contrôles ex-ante, physiques et documentaires sont réalisés par les bureaux de douane avant libération de la marchandise. Après le dédouanement, les contrôles ex-post de premier niveau – ex-post 1 sont destinés à s'assurer de la régularité des opérations douanières réalisées et du respect de la législation en vigueur. Ce type de contrôle est effectué dans le cadre d'une programmation périodique, définie sur la base d'une analyse de risque. Enfin, les contrôles ex-post de second niveau – ex-post 2, axés sur la lutte contre la fraude, prennent la forme de contrôles approfondis de l'activité de commerce extérieur des entreprises ou d'enquêtes portant sur des réglementations que la douane est chargée de faire appliquer et permettent de mettre en œuvre des pouvoirs d'enquêtes approfondis, y compris dans les locaux de l'entreprise.

b- Des moyens multiples et renouvelés La douane dispose d'outils de ciblage permettant de faire face à l'évolution constante des flux illicites. Ainsi, le programme européen ICS (Import Control System) offre la possibilité de cibler une société ou une personne sur laquelle il existe un soupçon de fraude en amont de la présentation de la marchandise, en vue d'un contrôle. Le ciblage est effectué grâce à deux systèmes performants : le LAPI (Lecture automatisée des plaques d'immatriculation) et le PNR (Passenger Name Record). Le premier fonctionne par comparaison des plaques d'immatriculation détectées par un capteur à un fichier constitué du Fichier des Objets Volés et Signalés (FOVeS) et du Système d'Information Schengen (SIS), permettant de faciliter la constatation des délits douaniers (contrebande de stupéfiants ou de tabac par exemple). Le second permet aux services d'avoir accès aux données des voyageurs de 112 compagnies effectuant des liaisons entre la France et des pays situés hors de l'Union européenne, soit un volume annuel d'environ 55 millions de passagers. Ce nouvel outil améliore les techniques de ciblage des services pour un éventuel contrôle. La douane dispose également d'un fichier interne ROC (Recherche Orientée des Contrôles) qui permet notamment d'accéder aux antécédents d'un individu qui fait l'objet d'un contrôle. De plus, à

compter de 2016, la chaîne de contrôle a été rationalisée avec d'une part, une politique de contrôle plus intégrée et cohérente, et d'autre part la centralisation des analyses de risque au sein du service à compétence nationale d'analyse de risque et de ciblage (SARC). Cette centralisation des analyses de risque dans les domaines relevant de l'avant-dédouanement – sûreté-sécurité, du dédouanement et de la fiscalité nationale en un seul service permet de :

- disposer d'une meilleure expertise et renforcer la qualité des orientations de contrôles ;
- faire converger les informations nécessaires aux analyses vers un point unique ;
- suivre et d'analyser les résultats afin d'adapter les orientations de contrôles ;
- mettre en place un dispositif plus cohérent et d'améliorer les résultats contentieux ;
- optimiser la mise en œuvre de la technique de data-mining, traitement de données de masse. Ce service développe des techniques innovantes de traitement de données, permettant de repérer des critères et schémas de fraude atypiques et non identifiables avec les outils habituels. Enfin, le renseignement humain complète utilement les outils informatiques en fournissant aux services des informations indispensables pour la détection de fraudes et le démantèlement de réseaux de contrebandes.

c- Des partenariats entre les administrations : exemple du contrôle de normes pour une conformité des produits Chaque année, la DGDDI élabore conjointement avec la DGCCRF un programme de contrôle commun aux deux administrations, sur la base d'une analyse des risques liés à la conception et à l'utilisation des produits. L'échange d'informations entre les deux administrations est prévu par un protocole de coopération. Les contrôles de normes sont réalisés sur la base d'une analyse de risque élaborée par le SARC, sans tenir compte du statut OEA de l'opérateur. Lors d'un contrôle de normes donnant lieu à prélèvement de la marchandise pour analyse de conformité par le service commun des laboratoires (SCL) ou par un laboratoire sous-traitant (dans le cadre du marché SQUALPI géré par la DGE pour le compte de la DGDDI et de la DGCCRF), les marchandises ne peuvent être libérées qu'après retour de résultats conformes, que l'opérateur soit OEA ou non. La lutte contre le commerce illicite impose de répondre directement à la menace, mais ne repose pas exclusivement sur la lutte contre les trafics. Elle implique également la promotion du commerce licite.

2- La douane développe son action économique et le partenariat avec les entreprises pour compléter la sécurisation du commerce international

a- L'action économique de la douane participe à la sécurisation du commerce international L'action économique de la douane cherche à rendre compétitives à l'international les entreprises exerçant un commerce licite, en les accompagnant. Grâce à cette mobilisation au quotidien, la France a maintenu en 2017, et pour la troisième année consécutive, sa première place du classement Doing Business de la Banque mondiale dans la catégorie du commerce transfrontalier. Accompagner les entreprises consiste d'abord à les connaître puis à leur conseiller des procédures douanières offertes par la réglementation européenne, au plus proche de leurs besoins. Il s'agit également de mettre à leur disposition une réglementation claire, source de conformité permettant au commerce licite de se développer sans entrave et à l'administration des douanes de percevoir les droits et taxes. En avril 2017, la mission action économique et entreprises a été créée dans le but de fluidifier les relations entre la douane, les entreprises, les fédérations et interprofessions.

b- La sécurisation de commerce international se développe par la valorisation de certains statuts, comme l'OEA, exemple du partenariat douane-entreprises L'OEA répond à la nécessité de sécuriser le commerce international sans entraver le commerce licite Les critères et les modalités de délivrance de l'autorisation ainsi que les avantages qui y sont attachés relèvent de la réglementation européenne et s'imposent aux États membres de l'Union. En France, l'OEA est l'exemple même du partenariat douane-entreprises. L'autorisation est délivrée à la suite d'un audit effectué par la douane (exemples : absence d'infractions graves ou répétées en matière douanière, fiscale et pénale, une solvabilité financière avérée, une traçabilité optimale des flux de marchandises à l'importation/exportation, etc.). L'opérateur conforme démontre donc un niveau élevé de contrôle sur ses opérations, une maîtrise de sa chaîne logistique et des différents risques liés à la sûreté et à la sécurité. La fiabilité de l'OEA est révisée par un audit tous les trois ans. Un OEA doit donc, en permanence, être en conformité avec les standards exigés. Si une défaillance devait être constatée, elle aboutirait au retrait de son autorisation. En contrepartie, l'OEA bénéficie, à titre exclusif, de facilitations et d'avantages : - traitement prioritaire ; - allègement des contrôles en fonction d'une analyse de risque et notification préalable de ces contrôles ; - choix du lieu de contrôle, après autorisation de la douane. Ces avantages, encadrés par la réglementation, ne sont pas pour autant les signes d'un abandon des prérogatives de l'administration et d'un blanc seing laissé à l'opérateur. Ils sont la marque d'une rationalisation de l'action publique et de la gestion du risque, à travers une réorientation et un ciblage des contrôles sur des opérateurs qui n'ont pas été audités par l'administration des douanes. L'allègement des contrôles des entreprises certifiées OEA, lors du dédouanement, n'entraîne en aucun cas une absence ou une

réduction de contrôles plus poussés de la part des services douaniers, postérieurement au dédouanement. De même, le traitement plus favorable n'est pas appliqué dès lors que des indicateurs de risque justifient la réalisation d'un contrôle. Ainsi, l'OEA, loin d'être une menace, apparaît comme un vecteur de croissance pour nos entreprises et pour l'économie légale. Pour faire face aux nouvelles menaces et aux missions renforcées de la douane, ses moyens sont par ailleurs substantiellement renforcés. Le Ministère de l'Action et des Comptes publics a ainsi souhaité doter la DGDDI d'effectifs supplémentaires : en 2018, la création de 250 emplois vise à lui permettre de commencer à préparer le rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni. La loi de finances pour 2018 et le projet de loi de finances pour 2019 prévoient également une augmentation des crédits de la douane pour, notamment, renouveler et moderniser son parc d'hélicoptères, augmenter ses moyens de détection et de surveillance, poursuivre ses travaux informatiques de dématérialisation, améliorer l'équipement des agents, augmenter son parc automobile, etc.