



Inspection générale
des finances

n° 2006-M-034-02

Mission d'audit de modernisation

Rapport

**sur le traitement douanier des grands
opérateurs du commerce international**

Etabli par

François CAILLETEAU
Inspecteur général des finances

- Juin 2006 -

Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international

Propositions

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- Renforcer le professionnalisme du traitement des grands opérateurs par la DGDDI
 - ✓ Crée une mission « grands opérateurs » au sein de la DGDDI, rattachée au directeur général, chargée, en particulier, d'assurer un suivi des grands opérateurs, d'élaborer, animer, piloter la politique les concernant et d'animer le réseau des directions régionales, en s'appuyant sur les plus concernées ;
 - ✓ Prévoir qu'une minorité de bureaux (mais au moins un bureau par direction régionale) soit habilitée à mettre en œuvre les procédures domiciliées et renforcer le rôle des directions régionales en matière d'animation et de contrôle du dédouanement.
- Favoriser l'établissement de relations de confiance avec les grands opérateurs et modifier certaines réglementations ou pratiques particulièrement désincentivantes au dédouanement sur le territoire français
 - ✓ Limiter l'emploi des textes répressifs et modifier l'esprit dans lequel les agents sont formés en la matière ; appliquer la présomption de bonne foi pour les opérateurs domiciliés ;
 - ✓ Intégrer le contrôle des normes dans les procédures domiciliées, l'entreprise s'engageant à procéder au contrôle ;
 - ✓ Mettre en place un système de renseignements contraignants généralisés ;
 - ✓ Modifier les modalités de la perception de la redevance sur les appareils de reprographie (perception intégralement par la DGI, au moment de la vente en France) ;
 - ✓ Pour les entreprises domiciliées, allonger la période pendant laquelle la rectification des erreurs est possible.
- Améliorer l'offre de services en direction des grands opérateurs
 - ✓ Prévoir la gratuité de Delta D (dédouanement sur internet) pour les entreprises domiciliées ;
 - ✓ Créer une offre de formation pour les salariés des entreprises concernées par le dédouanement et les commissionnaires.

4. Impacts attendus et échéances

- Création d'activité et d'emploi sur le territoire français ; meilleure utilisation des infrastructures logistiques existantes
- Augmentation des recettes du budget français
 - ✓ Augmentation du montant des droits de douane
 - ✓ Augmentation des autres recettes (impôts ...) liée à l'activité créée
- Amélioration de l'offre de services en direction des grands opérateurs et développement de relations de confiance

Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- La France subit un « déficit de dédouanement » (marchandises importées en France pour lesquelles les droits de douane sont acquittés dans un autre Etat membre) d'environ 28 Md€ en 2005 (soit environ 25 % des marchandises qui peuvent choisir le lieu de dédouanement). Les principaux concurrents de la France sont les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne.
- Le déficit de dédouanement est principalement le fait de grands opérateurs (grandes entreprises et principaux commissionnaires).
- Cette situation n'est pas seulement, ni même principalement, liée à l'action de la Douane (DGDDI) mais le traitement par la DGDDI des grands opérateurs reste perfectible.
- La Douane s'est dotée des moyens qui devraient lui permettre de progresser.

2. Dysfonctionnements constatés

- Certaines dispositions réglementaires ou pratiques de la DGDDI ont un effet désincentif pour le dédouanement sur le territoire français, en particulier :
 - ✓ Contradiction entre la mise en place de procédures de confiance et une pratique du contrôle sur un mode inutilement répressif ;
 - ✓ Contrôle des normes avec blocage de la mise à la consommation de la totalité du lot de produits contrôlé (pratique qui n'existe pas en Belgique et aux Pays-Bas) ;
 - ✓ Perception de la redevance sur les appareils de reprographie à l'importation, alors qu'elle n'est perçue qu'au moment de la vente en France pour les appareils mis à la consommation dans un autre Etat membre.
- La DGDDI n'est pas organisée de manière optimale pour avoir une bonne connaissance des phénomènes liés au traitement douanier des grands opérateurs et leur rendre le meilleur service.

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Entreprises utilisant les procédures domiciliées	Environ 4 000	L'objectif est d'accroître ce nombre
Commissionnaires en douane		Tous sont concernés
Bureaux de douane	241	
Commerce international	45 % du total	

PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
Recettes		
droits de douane		
TVA	Impôts	
	Amendes	
	Subventions	
	Autres recettes	
Dépenses de personnel		
Dépenses de fonctionnement		Une partie non isolée du service des opérations commerciales (programme 199 action 03)
Dépenses d'investissement		
Dépenses d'intervention		
Autres dépenses (préciser)		

EFFECTIFS CONCERNÉS

Nombre d'agents (en ETP)	Service(s)	Commentaires
5 903	DGDDI opérations commerciales	Part indéterminée de cet ensemble

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Création d'une mission grands opérateurs	14	DGDDI	2006
02	Stricte limitation de l'emploi des textes répressifs	11	DGDDI	2006
03	Facilitation de la rectification des erreurs	10	DGDDI	2006
04	Présomption de bonne foi	11	DGDDI	2006
05	Intégration du contrôle des normes dans les procédures domiciliées	6	DGDDI	2006
06	Gratuité de Delta D	9	DGDDI	2006
07	Utilisation des commissionnaires pour la diffusion des P.D.	5	DGDDI	2006
08	Développement des contrôles sur les opérations dédouanées ailleurs	12	DGDDI	2006
09	Création d'un offre de formation aux opérateurs	7	DGDDI	2007
10	Réforme de l'organisation locale du traitement des grands opérateurs	15	DGDDI	2007
11	Unifier le mode de perception de la redevance reprographie	8	DGDDI	2007
12	Mise en place d'un système de renseignements contraignants généralisés	10	DGDDI	2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Renforcement de l'action de la DGDDI	1, 7, 10		X				2	Nombre de procédures domiciliéesD
Développement de relations de confiance	2, 3, 4, 5, 12		X				2	
Amélioration de l'offre de services	6, 9, 11		X				2	
Surveillance accrue de la concurrence	8		X				2	Part des contrôles

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
 (3) Simplification des procédures
 (4) Réduction des délais de traitement
 (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 (6) Meilleur accès à l'information
 (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 (9) Autres (à préciser)

PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Il s'agit d'améliorer le fonctionnement du dédouanement en France de façon à ce que les grands opérateurs, qui ont les moyens d'user de la liberté dont ils disposent pour dédouaner n'importe où dans l'Union, continuent à le faire dans notre pays ou décident d'y revenir. Cette amélioration exige sans doute que l'Etat consente quelques dépenses (gratuité de Delta D, offre de formation des opérateurs) dont il sera remboursé ultérieurement grâce aux retombées fiscales des activités ainsi engendrées.

Le retour du dédouanement en France permet de recevoir le quart des droits de douane soit environ 0,5 % de la valeur des produits importés. Sachant que 28 G€ de marchandises destinées à notre pays sont dédouanées ailleurs, on conçoit l'intérêt budgétaire des mesures proposées : un rapatriement d'un dixième de ce trafic représenterait une rentrée annuelle de 14 M€. Mais cette ressource n'est sans doute que provisoire compte tenu des perspectives d'abaissement des tarifs douaniers.

L'essentiel est ailleurs, dans l'activité induite par le dédouanement. Débouaner en France, c'est, de fait sinon de droit, emprunter les ports, les aéroports, les plate-formes logistiques français. C'est donc tout à fait stratégique pour tout un pan de l'économie nationale.

Au demeurant, augmenter la part des procédures domiciliées dans le dédouanement (les procédures adaptées au dédouanement des grands opérateurs) c'est alléger les tâches de la douane. Des gains de productivité s'ensuivent, qui seront compris dans ceux attendus de la réforme des "opérations commerciales" actuellement menée par la Douane.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LE DÉFICIT DE DÉDOUANEMENT	2
1. <i>Nos concurrents.....</i>	2
2. <i>L'origine des marchandises.....</i>	3
3. <i>Les importateurs français.....</i>	3
II. LES OUTILS DU DÉDOUANEMENT	4
1. <i>Adaptation des procédures.....</i>	4
a) L'outil essentiel mis à la disposition des grands opérateurs est constitué par les procédures domiciliées	4
b) Une créativité procédurale adaptée aux besoins locaux.....	6
c) Un progrès important prochain : le dédouanement sur Internet.....	6
d) Un obstacle au dédouanement en France : le contrôle des normes.....	6
e) Un obstacle à l'utilisation optimale des possibilités offertes par les procédures douanières : l'insuffisante formation des salariés des entreprises et des commissionnaires	7
2. <i>Les coûts liés au dédouanement</i>	7
a) Les coûts financiers du dédouanement sont en voie de disparition	8
b) Une exception : le droit sur les appareils de reprographie	8
c) Une difficulté à venir : le caractère payant de l'utilisation de Delta D	9
3. <i>L'établissement de relations de confiance.....</i>	9
a) Information des opérateurs.....	10
b) Rectification des erreurs	10
c) L'utilisation des dispositions répressives.....	11
d) Renforcer les contrôles sur les opérations dédouanées dans les autres Etats-membres	12
III. L'ORGANISATION DE LA RECONQUÊTE.....	13
1. <i>Une fausse bonne idée : la création d'une direction des grands opérateurs.....</i>	13
2. <i>Créer un organisme central d'animation et de pilotage.....</i>	14
3. <i>Un besoin d'adaptation régionale.....</i>	15
RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS.....	16
NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION	20

INTRODUCTION

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) poursuit son effort de modernisation en l'appliquant au secteur des "opérations commerciales", expression par laquelle est désignée la partie des services consacrée à l'accompagnement douanier des opérations d'importation et d'exportation.

On rappelle que depuis 1993, le territoire de l'Union constitue un seul territoire douanier. Par conséquent, on peut accomplir dans n'importe quel pays de l'Union les formalités douanières à l'importation et faire circuler ensuite librement la marchandise d'un Etat à l'autre de l'Union. De la même façon mais en sens inverse pour les exportations. Les utilisateurs sont donc en mesure de choisir l'endroit où leur marchandise va quitter le territoire de l'Union ou va y entrer. Les motifs de ce choix sont divers. La qualité et le coût d'utilisation des infrastructures logistiques, et particulièrement des installations portuaires, est évidemment crucial. La situation géographique de ces infrastructures est également déterminante, certaines étant plus que d'autres à proximité des zones de production ou de consommation les plus denses. Mais la manière dont les administrations douanières traitent leurs usagers est aussi un facteur important de choix. Il y a donc une concurrence européenne pour le dédouanement.

Les usagers les plus importants de la douane sont d'abord les grandes entreprises opérant sur le marché international soit pour se procurer les moyens de leur activité, soit pour y vendre leur produit, soit enfin pour faire les deux à la fois. Mais ce sont aussi les principaux commissionnaires (qui sont aujourd'hui aussi transporteurs ou logisticiens) qui opèrent pour le compte des entreprises importatrices ou exportatrices, en particulier pour les formalités douanières. Ce sont ces deux catégories, désignées ici comme les grands opérateurs, qu'il faut convaincre car, à l'inverse des intervenants occasionnels du commerce international, elles ont une capacité réelle à opérer des choix.

Ces choix sont doublement importants. D'abord parce qu'ils déterminent des ressources budgétaires puisque le quart des droits de douane perçus à l'importation est reversé par la Commission à l'Etat de dédouanement. Même si le niveau des droits est aujourd'hui faible et qu'il a vocation à décroître encore, les sommes en jeu ne sont pas négligeables. Mais le principal intérêt de l'affaire réside dans l'activité induite par le commerce international : trafic portuaire et aéroportuaire, transports, plateformes logistiques, etc.

C'est pourquoi, dans l'ensemble des travaux nécessaires à la réforme du secteur des opérations commerciales de la douane française, a été isolé, pour être traité par la technique des audits de modernisation, le problème spécifique du dédouanement des grands opérateurs.

On essaiera d'abord de mesurer l'ampleur et la nature du problème. On examinera ensuite l'état des outils dont dispose la douane française pour traiter ces grands opérateurs et l'on vérifiera leur adaptation aux exigences de ceux-ci. Enfin, on se penchera sur l'organisation douanière et sa capacité à une mise en œuvre utile des outils dont elle dispose. Des propositions d'adaptation seront formulées.

Un accent particulier sera porté sur les importations. C'est en effet là que l'intervention de la douane est la plus importante. La situation des importations est donc le bon critère pour apprécier le rôle de la douane dans la localisation du dédouanement. Ceci étant, les observations formulées et les propositions avancées valent aussi, mutatis mutandis, pour les exportations.

I. LE DÉFICIT DE DÉDOUANEMENT

Sur les 192 G€ de marchandises importées en France en 2005, 28 ont été dédouanés dans d'autres pays de l'Union soit à peu près 15 %. Cela constitue ce que l'on peut appeler le déficit de dédouanement de notre pays. Cette donnée est parfaitement connue grâce au fait que, tout en circulant librement au sein de l'Union, les marchandises sont suivies dans leur trajet par des documents (les DEB) qui permettent de mesurer les échanges et de les contrôler, notamment pour l'assiette et la perception de la TVA. Lorsqu'une marchandise tierce (c'est-à-dire de provenance extra communautaire) entre par un autre pays et qu'elle est destinée à la France, deux méthodes sont possibles. Dans un cas, par une technique douanière comme le transit, elle est admise en suspension de droits puis acheminée en France où elle est "mise à la consommation", c'est-à-dire en fait dédouanée. Dans l'autre cas, la marchandise est mise à la consommation dans le pays d'entrée puis acheminée en France accompagnée d'un DEB. C'est ce dernier cas qui est enregistré pour 28 G€ en 2005. Mais c'est l'essentiel du trafic considéré car le trafic en suspension de droit avec un titre de transit supporte des coûts qui n'existent pas lorsqu'il se fait sous DEB. Au demeurant, puisque c'est l'action de la douane qui nous intéresse, c'est bien la marchandise dédouanée à l'étranger que nous devons considérer.

La proportion de 15 % est quelque peu trompeuse. En effet, tous les importateurs n'ont pas réellement le choix de leur lieu d'entrée. Pour certains produits pondéreux, il est en effet inenvisageable d'allonger les distances de transport. C'est le cas notamment des produits pétroliers : on comprend facilement que l'on n'alimentera pas les raffineries de Fos ou de Gonfreville avec du pétrole débarqué à Gênes ou à Rotterdam.

Si l'on rapportait le déficit de dédouanement au total des importations où ne joue pas cette contrainte économique, la proportion serait de l'ordre de 25 %. C'est évidemment considérable.

Pour être tout à fait complet, il faut aussi prendre en compte la situation inverse, c'est-à-dire le dédouanement en France de marchandises destinées à d'autres Etats-membres. Mais ce trafic est à peine la dixième de l'autre ce qui montre bien la réalité du déficit de dédouanement.

Bien entendu, le déficit de dédouanement n'est pas seulement ni même principalement lié à l'action de la douane. Mais il faut se donner les moyens d'être sûr que la douane n'a aucune part dans ce déficit. Il faut donc organiser la reconquête douanière de ce trafic.

Que sait-on de lui ?

1. Nos concurrents

Les quatre cinquièmes environ du trafic dédouané hors de France le sont dans trois pays : les Pays-Bas (32 %), la Belgique (28 %) et l'Allemagne (19 %). La concurrence de Rotterdam et d'Anvers est évidemment redoutable pour nos ports. On notera la faiblesse des performances espagnoles (3,6 %) et italiennes (2,4 %) : ce n'est pas tellement à Barcelone et à Gênes que profitent les faiblesses marseillaises.

2. *L'origine des marchandises*

60 % environ des marchandises viennent d'Asie (Chine 25,5 %, Japon 15,3 %), 20 % d'Amérique (USA 18,5 %).

Pour ces destinations lointaines, le passage par les ports de la Mer du Nord n'est pas surprenant. Plus curieux sont des dédouanements aux Pays-Bas et en Belgique de marchandises suisses (pour environ 220 M€). Mais il s'agit déjà de trafics limités.

3. *Les importateurs français*

Il s'agit d'un trafic très concentré. Les 500 premières entreprises réalisent 21 G€ d'importations soit 75 % du total, la 500^{ème} faisant 8,9 M€. Les 39 entreprises ayant importé ainsi en 2005 au moins 100 M€ font un tiers de ce trafic.

Leur siège social se trouve en Ile-de-France pour 71,3 % du trafic, dans le Nord-Pas-de-Calais 9,3 % et pour 5,5 % dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Ces indications montrent bien que le problème du déficit de dédouanement est le fait de grands opérateurs exerçant prioritairement leur activité dans cette partie de notre territoire qui est comprise dans le cœur de l'économie européenne (Mer du Nord – Rhin).

Il n'est guère possible d'aller plus loin dans l'analyse. La douane française n'a pas, à notre connaissance, d'études plus approfondies, notamment de monographie de groupes grands opérateurs du commerce international dédouanant à l'étranger. Les listings existants sont basés sur le numéro SIREN ce qui ne permet pas facilement le regroupement des filiales avec la société mère. Il serait certainement utile d'étudier, par groupe plutôt que par société, les grands opérateurs ne dédouanant pas ou à peu près pas en France. Cela pourrait sans doute permettre de distinguer ceux dont on pourrait espérer un changement de comportement des autres. La mission observe toutefois que certaines directions régionales possèdent au moins une partie de l'information. Elle n'est pas mutualisée.

II. LES OUTILS DU DÉDOUANEMENT

Trois conditions doivent être remplies pour un dédouanement satisfaisant aux yeux des grands opérateurs (cela ressort à la fois de l'expérience des douaniers que des points de vue exprimés par les opérateurs quand on les interroge) :

- les opérations de dédouanement doivent être rapides, sans à coup et adaptées aux particularités du trafic ;

- le dédouanement ne doit pas engendrer de coûts autres que le paiement des droits et taxes et, de plus, celui-ci doit être le plus tardif possible ;

- le dédouanement doit s'opérer dans une ambiance de confiance entre opérateur et douane, des mécanismes tendant à réduire la survenance d'incidents doivent être mis en place et, si ceux-ci surgissent néanmoins, ils doivent être traités en supposant les opérateurs de bonne foi jusqu'à preuve du contraire.

Parallèlement, la douane doit, pour des raisons évidentes d'économie, rechercher des méthodes qui minimisent son intervention en confiant les opérations de dédouanement aux opérateurs et en se réservant l'habilitation et le contrôle.

1. *Adaptation des procédures*

a) L'outil essentiel mis à la disposition des grands opérateurs est constitué par les procédures domiciliées

Un opérateur autorisé à utiliser ces procédures est dispensé de présenter les marchandises à la douane, opère donc dans ses propres locaux. Il doit immédiatement inscrire les mouvements de marchandise dans sa comptabilité-matières et informer le bureau de douane compétent du mouvement, ce bureau pouvant dans un délai très bref indiquer que la marchandise doit être immobilisée pour en permettre la visite. L'opérateur doit ensuite envoyer au bureau de douane un avis de dédouanement puis, périodiquement, une déclaration complémentaire globale récapitulant les opérations effectuées de façon, notamment, à permettre l'assiette des droits et taxes dues que l'opérateur a la charge de calculer et de payer.

Il s'agit en fait d'externaliser auprès de l'opérateur la totalité des opérations de dédouanement, la douane ne gardant que le contrôle.

C'est un mécanisme intéressant pour les opérateurs qui peuvent intégrer l'ensemble du dédouanement dans leurs propres dispositifs de traitement des marchandises mais aussi pour la douane qui s'épargne nombre de tâches.

Il est basé sur la confiance de la douane vis-à-vis de l'opérateur. Cette confiance repose au départ sur un audit de l'entreprise portant à la fois sur sa capacité technique à remplir ses obligations (notamment la qualité de sa comptabilité-matières) et sur sa réputation (absence de contentieux douaniers sérieux, etc.). La confiance est ensuite entretenue. D'abord des contrôles primaires portant sur l'examen d'une partie de la marchandise (la visite), opération peu fréquente et en principe ciblée, ou sur l'examen des avis de dédouanement. Des contrôles a posteriori, ensuite, permettant de vérifier la qualité du dédouanement. La confiance repose aussi sur des audits périodiques permettant de constater que les conditions de l'agrément existent toujours. Ces audits sont aussi l'occasion de remettre à jour les dispositifs pour les adapter aux évolutions du trafic géré par l'entreprise.

Les procédures domiciliées peuvent s'appliquer à des établissements dépendant d'un même bureau de douane (on parle de PDD) ou de plusieurs. On parle alors de PDU qui suppose une organisation douanière particulière : un bureau de domiciliation est le gestionnaire de la procédure, des bureaux de rattachement traitent les établissements de leur ressort, notamment pour les contrôles, sous le pilotage du bureau de domiciliation. Il commence enfin à apparaître une procédure de domiciliation pour des entreprises ayant des établissements dans plusieurs Etats-membres (PDUC). C'est une PDU avec partage de la quote-part des droits de douane reversée par l'Union. Elle suppose aujourd'hui un accord bilatéral entre l'Etat du bureau de domiciliation et celui de chaque bureau de rattachement.

Ces procédures correspondent bien aux besoins des grands opérateurs par la fluidité et la rapidité qu'elles permettent à leurs opérations douanières. Sont-elles utilisées à la mesure de leurs vertus ?

Il n'existe encore qu'un nombre très restreint de PDUC concernant la France. Mais il semble que cette procédure soit amenée à se développer. L'existence de PDU françaises nombreuses et efficaces est une bonne base pour éviter que ce développement se fasse à notre détriment : il est en effet évident que le pays du bureau de domiciliation a un avantage pour orienter les flux de trafic puisque c'est par ce bureau que l'entreprise discute avec les autorités douanières de l'évolution de celui-ci.

La procédure PDU est encore assez peu fréquente en France : elles concernent environ 5 % des importations et 7 % des exportations grâce à 85 PDU à l'importation et 98 à l'exportation, une part importante des entreprises concernés ayant à la fois les deux agréments. En fait les 20 premières PDU font 90 % du trafic concerné tant à l'importation qu'à l'exportation. Elles se développent vite : environ + 20 % par an.

La procédure PDD est d'usage beaucoup plus courant puisque les données d'agrément font état de 2 225 à l'importation et 2 617 à l'exportation avec beaucoup d'entreprises ayant les deux et concerne environ 40 % du trafic dans les deux sens. Mais là aussi la concentration est forte : les 500 premières PDD à l'importation sont 90 % du trafic concerné. Les PDD se développent assez vite : + 9 % l'an.

Dans la liste des PDD, on constate qu'il existe beaucoup de sociétés appartenant à un même groupe ou d'établissements d'une même société, donc de PDU potentielles.

On notera que beaucoup de titulaires de PDD font gérer ces procédures par des commissionnaires souvent pris parmi ceux offrant d'autres services (transport, stockage, etc.). Ceci montre qu'il est nécessaire que la douane considère les commissionnaires comme des partenaires du développement des procédures domiciliées. Ils pourraient être, dans le cadre de ce partenariat, des promoteurs de ces procédures auprès de leurs clients.

b) Une créativité procédurale adaptée aux besoins locaux

Au moins dans les services douaniers les plus concernés, on note des initiatives pour améliorer les outils en fonction de besoins locaux. Signalons quelques cas :

- la procédure fluvio-maritime permettant de retarder le dédouanement d'une cargaison maritime déchargée sur péniche au lieu de destination de la péniche sans titre de transit (voire de le retarder à la sortie de l'entrepôt où la marchandise a été stockée au débarquement de la péniche) ;

- le "picking" consistant à dédouaner au détail des marchandises entrées en gros en entrepôt, procédure très utile pour la vente à distance ou la distribution des médicaments ;

- la prise en charge par la douane de la procédure dite du guichet unique pour la délivrance des autorisations nécessaires pour les textiles contingentés ce qui permet de répondre instantanément aux besoins plutôt que d'attendre plusieurs jours la réponse d'un service parisien de l'industrie. Cette procédure déconcentrée est d'ailleurs à conforter.

Ces initiatives sont prises en concertation avec l'administration centrale. Leur mutualisation n'est pas évidente.

c) Un progrès important prochain : le dédouanement sur Internet

L'ensemble du dédouanement doit être informatisé dans l'Union en 2007. En France, l'application Delta va le permettre.

Pour les entreprises domiciliées, Delta D, qui commence à être mis en service, va permettre un progrès considérable tant pour les opérateurs que pour la douane.

Les entreprises enregistrant un mouvement sur Delta D émettront automatiquement un avis d'arrivée pour les importations (et inversement) qui remplacera avantageusement le fax qu'elles devaient envoyer aux bureaux, d'autant plus avantageusement que cela fonctionnera 24 heures sur 24 alors que l'envoi des fax était limité aux heures d'ouverture des bureaux.

La douane inscrira des critères de ciblage dans Delta D : les marchandises non ciblées seront considérées comme mises en libre pratique, celles qui seront ciblées devront être conservées (brièvement) à la disposition d'une visite douanière.

d) Un obstacle au dédouanement en France : le contrôle des normes

La douane et la direction générale de concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) se partagent le contrôle des normes sur les produits fabriqués (ce sont les contrôles désignés par l'appellation "mission Lefranc"). Mais elles exercent différemment cette mission. Lorsque la douane contrôle à l'importation, elle peut bloquer la mise à la consommation de la totalité du lot des produits dont elle a prélevé un échantillon envoyé à un laboratoire. La conformité du produit n'est connue qu'après un délai qui peut aller jusqu'au mois. La DGCCRF, pour sa part, procède autrement en ce sens qu'elle ne fait pas retirer, sauf danger évident, les produits de la vente avant d'avoir le résultat des analyses.

Les gros importateurs des produits concernés (jouets, bricolage, articles de sport, etc.) ont une parade efficace à l'intervention de la douane. Elle consiste à dédouaner ailleurs, Belgique ou Pays-Bas où la douane n'intervient pas à ce titre. Les produits mis en libre pratique entrent ensuite en France sans contrôle douanier et ne relèvent plus que des contrôles de la DGCCRF. Cette pratique est tout à fait explicite chez de grands opérateurs dédouanant par ailleurs chez nous.

On peut comprendre le dispositif français face à des importateurs dont on ne connaît pas le niveau de scrupule. L'exacerbation nationale à propos du principe de précaution ne devrait cependant pas conduire à des attitudes contradictoires avec les opérateurs auxquels nous accordons par ailleurs toute confiance pour le dédouanement. Il est au demeurant peu probable qu'une grande chaîne de magasins prenne à la légère le risque de voir son image ternie par l'obligation de rappeler des articles ou, pire, de subir les conséquences d'un accident grave. Il serait donc utile d'insérer dans les conventions mettant en œuvre les procédures domiciliées une clause par laquelle l'entreprise s'engage à procéder aux contrôles de normes étant entendu que les audits (préalable ou de suivi) permettront de s'assurer qu'elle a les moyens de son engagement. L'entreprise serait alors dispensée de contrôle de ce type à l'entrée. La douane pourrait par contre informer la DGCCRF de l'arrivée de ces marchandises.

e) Un obstacle à l'utilisation optimale des possibilités offertes par les procédures douanières : l'insuffisante formation des salariés des entreprises et des commissionnaires

C'est une constatation générale dans le réseau de la douane que celle d'une méconnaissance très répandue des procédures douanières dans les services concernés des entreprises et même chez les commissionnaires.

Il est vrai que ces procédures ne sont pas simples surtout quand on va dans le détail. Ceci étant, la complexité de la matière est à peu près inéluctable (comme en matière fiscale). On ne peut donc pas prendre son parti de l'incompétence trop fréquente des partenaires de la douane, d'autant que cela ne peut conduire qu'à encourager le dédouanement ailleurs. Il faut reconnaître que l'absence de formation ad-hoc est un obstacle évident. La douane possède deux écoles pour la formation des agents des opérations commerciales : à Tourcoing et à Rouen, c'est-à-dire très bien située par rapport au gros de l'activité douanière. Il serait très utile d'utiliser ce potentiel pour offrir, sans doute avec des chambres de commerce, des IUT ou des écoles de commerce, des formations pour les salariés des entreprises concernées par le dédouanement. Ce pourrait être d'ailleurs une source de financement pour la douane. Le fait de former aux procédures françaises, certes très encadrées au niveau communautaire mais ayant leur particularisme, serait au demeurant un atout évident pour l'extension du dédouanement en France.

L'organisation d'une telle offre de formation permettrait ensuite de se montrer plus regardant sur la qualité des prestations fournies par certains commissionnaires. L'agrément qui leur est donné engage moralement l'administration vis-à-vis des utilisateurs.

2. *Les coûts liés au dédouanement*

Les procédures domiciliées et Delta D permettent qu'il n'y ait pratiquement pas de coût de fonctionnement du dédouanement au delà du minimum incompressible. Mais il existe d'autres sources de coût pour les entreprises.

a) Les coûts financiers du dédouanement sont en voie de disparition

Ces coûts résultaient :

1. du paiement d'une redevance¹ des droits et taxes en cas d'enlèvement des marchandises avant acquittement des droits et taxes dans le cadre d'un crédit d'enlèvement (c'est évidemment la règle pour les procédures domiciliées).

La redevance de 1 % est progressivement réduite depuis 2005 et disparaîtra le 1^{er} juillet 2007.

2. des cautionnements

Le cautionnement de la TVA peut être supprimé pour les importateurs qui le demandent sous réserve de ne pas avoir de dettes fiscales ou sociales et d'être en règle de leurs obligations comptables. La TVA étant, dans la majorité des cas, le gros des taxes et droits dus, cette réforme abaisse notablement le coût du cautionnement. Au demeurant, le cautionnement de groupe, c'est-à-dire d'une filiale par la société mère, est en voie de généralisation. Ce sera le cas fin 2006 pour les procédures domiciliées dans le cadre de la mise en œuvre de Delta D. Ce type de cautionnement sera soumis à des conditions facilement remplies par les groupes sérieux. Il supprime de fait le coût du cautionnement.

3. du paiement immédiat de la TVA à l'importation

La TVA à l'importation peut désormais être payée le 25 du mois suivant le mois de dédouanement au lieu de l'être dans les 30 jours du dédouanement. Cela signifie que la TVA ne sera payée à la douane qu'après avoir été déduite de celle payée aux Impôts (CA3). Le bénéfice de cette mesure est ouvert à tous sur simple demande.

On peut considérer que cet ensemble de réforme a abouti au résultat recherché. Il n'est pas nécessaire, nous semble-t-il, d'aller plus loin notamment vers la suppression du paiement de la TVA à l'importation à la douane. Certains (le MEDEF notamment) le souhaitent en arguant du fait que cette perception est inutile puisque son montant est déduit ensuite (et même désormais avant) de la TVA globale due au fisc. Mais le système actuel n'a pas d'inconvénient pour les entreprises et il a, pour l'administration, l'avantage de permettre de mieux tracer l'origine de la dette de TVA et de pouvoir la rapporter à des mouvements physiques de marchandise. C'est un élément important de la lutte contre la fraude.

b) Une exception : le droit sur les appareils de reprographie

L'article 1 609 terdecies du CGI a créé une redevance sur les appareils de reprographie au taux important de 3 % destinée au Centre national du livre. On ne se prononcera pas ici sur le bien fondé de cette redevance. Mais les modalités de sa perception (article 331 M de l'annexe III du CGI) font problème. Pour les appareils importés, la taxe est perçue par la douane à l'importation. Pour les appareils mis à la consommation dans un autre Etat-membre, la taxe n'est payable qu'à la vente en France. On ne s'étonnera donc pas que l'une des entreprises ayant renoncé à dédouaner en France soit Hewlett-Packard France (1 144 M€ dédouanés ailleurs pour 1 dédouané en France). C'est de très loin le plus gros déficit de dédouanement.

¹ Dite du "1 pour mille".

L'assertion selon laquelle taxer plutôt ceux qui veulent faire travailler nos ports ne paraît pas documentée. Il serait nécessaire de réécrire les dispositions mentionnées ci-dessus du CGI pour supprimer cette inégalité sans attenter aux ressources du Centre national du Livre.

c) Une difficulté à venir : le caractère payant de l'utilisation de Delta D

Les entreprises domiciliées ne payaient jusqu'ici rien à la douane pour l'accès au dédouanement. Par contre, le dédouanement ordinaire payait l'utilisation du système SOFI, ces paiements revenant à la douane par un fonds de concours. Avec l'introduction de Delta, la douane envisage de faire payer, au-delà d'un seuil à fixer, tous les utilisateurs de Delta et non pas seulement les anciens tributaires de SOFI. Cela revient à exonérer ceux qui payaient et à faire payer ceux qui étaient exonérés.

Cette politique est discutable du point de vue de la reconquête du dédouanement.

Certes Delta D va apporter des services nouveaux dont le dédouanement 24 heures sur 24 et la dématérialisation des formalités dont, par exemple, les avis d'arrivée qui n'auront plus être faxés.

Il reste que cette taxation sera un mauvais signal qui va nous mettre en porte à faux avec nos voisins et concurrents (l'équivalent belge sera gratuit).

Pourquoi ne pas taxer les utilisateurs non domiciliés à un tarif identique à celui de SOFI ? Cette population est d'ailleurs à peu près captive sauf pour la partie d'entre elle qui pourrait faire l'effort de se mettre aux procédures domiciliées, ce que l'on souhaite pour alléger les tâches de la douane.

Ou bien, pourquoi ne pas offrir Delta gratuitement à tous ce à quoi d'ailleurs nous risquons d'être obligés si les projets de la Commission aboutissent.

Il semble donc nécessaire de réexaminer cette question.

La mission ajoute que la ressource tirée par la douane de SOFI lui est absolument nécessaire compte tenu de ses besoins urgents en équipement pour ses services de surveillance.

3. L'établissement de relations de confiance

L'une des clés de la reconquête du dédouanement auprès des grands opérateurs réside dans l'établissement de relations de confiance entre eux et la douane. Ce n'est pas évident tant l'image répressive de celle-ci est forte, image qu'un certain nombre de comportements peut entretenir².

2.Extrait du dernier numéro de Clin d'œil, lettre d'information de l'AUTF (association des utilisateurs de fret) : "Les entreprises françaises qui ont eu l'occasion de travailler avec d'autres organisations douanières en Europe ont pu constater la différence de culture qui existe entre certaines administrations, notamment nord européennes, et ce qu'ils ressentent de leurs contacts avec leur administration nationale.

A la culture du contrôle et de la sanction qui demeure ancrée au sein de l'administration française s'oppose un état d'esprit qui valorise le transit de la marchandise et considère positivement tous les échanges de marchandises, y compris les importations.

Chez nos proches voisins, également, l'entreprise n'est pas considérée de prime abord comme une fraudeuse potentielle, cible d'actions répressives mais plutôt comme une entité incontournable pour le développement de l'emploi...".

On peut considérer ces propos comme excessifs vis-à-vis des intentions affichées par la douane. Il n'est pas sûr qu'ils le soient beaucoup vis-à-vis du comportement effectif d'une partie du réseau.

Les procédures domiciliées sont par essence basée sur la confiance. On ne les accorde et on ne les maintient qu'à des opérateurs dont on a vérifié qu'ils étaient dignes de cette confiance. Par conséquent, quant un incident survient, il faut a priori le ranger dans la catégorie des erreurs que l'on répare mais qu'on ne sanctionne pas.

a) Information des opérateurs

Il est tout d'abord nécessaire de prévenir les incidents. Pour cela, la douane doit pouvoir répondre rapidement aux interrogations des opérateurs et ces réponses doivent l'engager.

L'article 12 du code des douanes communautaire prévoit la délivrance, sur demande écrite, de renseignements tarifaires contraignants (RTC) et de renseignements contraignants en matière d'origine (RCO). Ces renseignements engagent l'administration pour 6 ans en matière tarifaire et pour 3 ans en matière d'origine.

La délivrance des RTC est en phase de certification qui devrait aboutir cette année. Un objectif de 75 % des demandes traitées dans le mois de la demande est fixé. La délivrance des RCO est dans une phase moins avancée.

L'établissement de la valeur, notamment pour les importations de marchandises par une filiale achetant à la société mère ou à une autre filiale, pose la question de l'acceptabilité de cette valeur par la douane. Cette question n'est pas étrangère à celle des prix de transfert pour l'administration fiscale. Il n'y a pas dans ce domaine de renseignements contraignants mais il importe que la position de la douane pour un cas donné soit identique dans tous ses bureaux et stable dans le temps.

Une meilleure appréhension des difficultés rencontrées ça et là permettrait sans doute de mettre au point puis de diffuser des informations pertinentes tant auprès des opérateurs que des services douaniers : en quelque sorte des renseignements contraignants généralisés.

b) Rectification des erreurs

La rectification des erreurs est, si l'on s'en tient à la lettre de la réglementation, particulièrement restrictive et complexe dans les procédures domiciliées. En effet, celles-ci ont pour effet d'aboutir quasi-instantanément à la mise sous un régime économique dont la libre pratique sans intervention de la douane (sauf exercice de droit de visite), celle-ci donnant tacitement main levée (au sens de l'article 4 du code des douanes communautaires). Or, l'article 100 du code des douanes ne permet la rectification qu'avant l'autorisation d'enlèvement (c'est-à-dire la main levée).

Ceci est précisé dans la décision administrative 04.001 publiée au BOD 6 592 du 4 février 2004.

Cette méthode est mal adaptée aux procédures domiciliées. En effet, des erreurs peuvent être constatées entre le premier enregistrement en comptabilité-matières, c'est-à-dire à l'arrivée des marchandises et la déclaration complémentaire globale qui récapitule périodiquement l'ensemble des mouvements.

Les conventions établissant les procédures domiciliées sont peu disertes sur ce point mais assez diverses. On trouve au moins trois cas :

- le renvoi explicite à la décision 04.001 ;

- le silence ;
- la possibilité de modifier la comptabilité-matières avec l'accord exprès de la douane.

Dans la pratique, il semble fréquent que l'on accepte des rectifications. Mais il ne s'agit que d'une pratique, avec les incertitudes que cela engendre pour les opérateurs.

Il serait donc très utile qu'une doctrine utilisable soit mise en place. On ne méconnaît pas la difficulté du sujet en raison de la rédaction restrictive de l'article 65 du code des douanes communautaires que reprend l'article 100 du code des douanes.

Il ne semble cependant pas impossible d'interpréter ces dispositions au moins pour admettre les rectifications admises par la douane dans la DCG.

c) L'utilisation des dispositions répressives

Un des aspects les plus rébarbatifs des douanes françaises est l'utilisation excessive par beaucoup de leurs agents des dispositions les plus répressives du code des douanes, pour des affaires qui ne le méritent manifestement pas. Cette observation a déjà été faite dans le rapport sur le contrôle de l'exportation des céréales (2003-M-068-01 de décembre 2003, pages 5 et 6). Elle est toujours d'actualité.

Dans la rédaction des procès-verbaux constatant des irrégularités, il est fréquemment mentionné que les faits tombent sous le coup de l'article 414 ou de l'article 426-4° du code des douanes. L'article 414 punit de trois ans de prison au plus, de la confiscation de l'objet de la fraude et des moyens de son transport ainsi que d'une amende comprise entre une ou deux fois la valeur de l'objet tout fait de contrebande et toute importation ou exportation de marchandises prohibées ou fortement taxées. L'article 426-4° répute importation ou exportation sans déclaration de marchandises prohibées "des fausses déclarations ou manœuvres ayant pour but ou pour effet d'obtenir, en tout ou partie, un remboursement, une exonération, un droit réduit ou un avantage quelconque attachés à l'importation ou à l'exportation."

La rédaction très large de l'article 426-4° rend évidemment son utilisation très tentante. La notion de fausse déclaration (c'est-à-dire de déclaration soit erronée soit délibérément fausse) ayant pour effet quelque avantage si minime soit-il fait que l'on peut l'invoquer pour toute irrégularité. C'est d'ailleurs dans cet esprit que sont formés les agents.

Ceux-ci arguent parfois que l'usage de cette disposition n'implique pas, in fine, de dommages importants pour ceux qui sont poursuivis de ce chef, les sanctions finales étant en général ramenées à de plus justes proportions lorsqu'il s'agit d'une erreur minime commise de bonne foi. C'est exact mais cela néglige l'effet de la menace de sanctions privatives de liberté sur d'honnêtes gens ainsi que de l'obligation de provisionner le montant des amendes et des confiscations.

L'utilisation de l'article 426-4° devait être proscrite dans le contrôle des procédures domiciliées fondées sur la confiance que la douane a dans ses titulaires. L'article 426 est en fait destiné à poursuivre des délits graves. Le vague de certaines de ses dispositions n'a d'autre but que de permettre d'en faire usage vis-à-vis de délinquants assez habiles pour ne pas laisser trop de preuves contre eux. Il n'a pas à être appliqué à d'honnêtes commerçants.

Mais il semble nécessaire d'aller plus loin. Rien n'empêche d'appliquer les méthodes du contrôle fiscal : si la bonne foi est reconnue, mise en recouvrement de l'indu avec des intérêts de retard mais pas des pénalités. Ce devrait être la règle pour les contrôles appliqués aux opérateurs domiciliés. Bien entendu, la perte de la domiciliation devrait s'appliquer aux opérateurs s'éloignant trop souvent ou de façon importante de leurs engagements. Bien entendu aussi, dans le cas d'affaires graves, la sévérité de la réglementation douanière trouverait à s'appliquer.

d) Renforcer les contrôles sur les opérations dédouanées dans les autres Etats-membres

Pour équilibrer la concurrence, il paraît nécessaire de renforcer les contrôles a posteriori sur les marchandises introduites en France après dédouanement à l'étranger. Il est bon que les importateurs sachent que le dédouanement à l'étranger accroît plutôt que diminue la probabilité du contrôle.

III. L'ORGANISATION DE LA RECONQUÊTE.

L'organisation actuelle de la douane a d'ores et déjà permis des succès dont certains ont été mentionnés ci-dessus. Il reste qu'elle devrait sans doute être améliorée pour que ceux-ci soient plus décisifs.

Il n'y a pas, au niveau central, une connaissance assez organisée des entreprises et des groupes et en particulier de ceux qui ne dédouanent pas en France. Ce n'est pas surprenant. L'administration centrale édicte la réglementation et entretient des relations avec les organisations représentant les opérateurs. Elle n'est pas en charge du traitement de chacun d'entre eux qui relève des bureaux de douane, les DR les assistant et les animant. Mais, comme on l'a vu, cette méthode n'est pas bien adaptée aux grands opérateurs. Il arrive fréquemment que les bureaux et même les DR n'aient pas dans leur ressort les vrais responsables de la politique de dédouanement des entreprises, si cette politique existe, ce qui n'est pas toujours le cas. Les efforts des uns et des autres s'adressent donc souvent soit à un niveau trop général (les syndicats patronaux) soit à un niveau trop faible (les établissements). Ces efforts, en ce qui concerne les services déconcentrés, ne sont pas coordonnés même si l'administration centrale s'efforce de les animer.

Au surplus, les services déconcentrés ont une expérience très inégale. 95 des 241 bureaux ne dédouanent que moins de 10 M€ chaque année à l'importation en procédures domiciliées alors que 40 dédouanent près de 40 G€ soit 78 % du total. La même inégalité se retrouve au niveau des DR : 14 dédouanent moins de 300 M€ en procédures domiciliées alors que 19 dédouanent plus de 1 G€ totalisant 88 % de ce dédouanement.

La réforme du secteur des opérations commerciales est donc une bonne occasion pour progresser dans ce domaine.

1. Une fausse bonne idée : la création d'une direction des grands opérateurs.

L'exemple de la DGI qui a désormais regroupé le traitement les grandes entreprises et de leurs filiales au sein de la direction des grandes entreprises (DGE) a été évoqué. Sa transposition à la douane serait à mon sens une erreur.

Il faut rappeler ce que sont les relations fisc-entreprises. Les relations se bornent à l'envoi mensuel de la TVA (CA3) et annuel des déclarations de TP des établissements et de celle de l'IS. Les contrôles portent essentiellement sur la comptabilité générale et sur l'interprétation par l'entreprise de notions comme les provisions, les amortissements, les plus values et, dans le domaine international, des prix de transfert ou de la localisation des bénéfices.

Cela n'a rien à voir avec le travail douanier. Les grandes entreprises domiciliées émettent chaque année des milliers ou des dizaines de milliers d'avis d'arrivée qui sont autant d'occasion pour la douane d'aller vérifier la réalité de la marchandise. La douane a accès à la comptabilité-matière de l'entreprise. Par contre, elle ne s'intéresse pas à son compte de résultats. Les contrôles portent sur l'exactitude de la définition tarifaire de la marchandise, de son origine, de sa quantité et de sa valeur. La subtilité infinie du tarif douanier n'a rien à voir avec la répartition en deux ou trois catégories du tarif de la TVA.

Si l'on construisait à la douane une direction des grands opérateurs, celle-ci devrait recueillir ses informations d'un très grand nombre de bureaux de douanes auxquels elle adresserait des consignes pour les contrôles. Il faudrait une énorme organisation et cela engendrerait un complet désordre en donnant en fait à chaque bureau une double hiérarchie : sa DR et la direction des grands opérateurs.

Il faut donc écarter cette solution.

2. Créer un organisme central d'animation et de pilotage.

Il est nécessaire, par contre, qu'au niveau central existe, à côté des sous-directions et sans empiéter sur leurs responsabilités en matière réglementaire, un organisme capable de remplir les missions suivantes.

1. Assurer un suivi de la situation des grands opérateurs (entreprises et commissionnaires) en matière de dédouanement, c'est-à-dire constituer des dossiers sur ces opérateurs (au niveau des groupes), entretenir une banque des exemples de traitement adapté de ceux-ci, élaborer périodiquement la liste de ceux qui seront l'objet d'un effort de persuasion pour les amener à dédouaner en France.

2. Elaborer, animer et piloter des politiques :

- d'approche des grands opérateurs,
- de contrôle.

3. Elaborer des solutions à proposer aux opérateurs :

- des solutions-types,
- des solutions adaptées à des cas particuliers.

4. Elaborer une offre de formation des opérateurs avec les écoles des douanes et piloter sa diffusion.

5. Animer un réseau de la quinzaine des DR les plus concernées pour s'assurer avec les praticiens du réalisme et de l'adaptation des solutions retenues pour les quatre missions ci-dessus et pour veiller à la réalité de leur mise en œuvre.

6. Offrir aux autres DR l'appui nécessaire lorsque les moyens et l'expérience leur manquent vis-à-vis des grands opérateurs (peu nombreux par définition dans leur ressort).

Cette "mission grands opérateurs" n'aurait pas à accomplir d'actes de gestion de même qu'elle ne serait pas en charge de la réglementation. Ses missions justifient que, sans être trop lourde, elle comprenne une douzaine de cadres de très bon niveau, puisés pour une bonne part, dans les services extérieurs. Devant obtenir la collaboration de tous, il convient, du moins dans un premier temps, de la rattacher au directeur général et de lui donner un chef d'un grade suffisant.

3. *Un besoin d'adaptation régionale.*

Il y a au niveau régional un double problème : celui du professionnalisme des bureaux et celui de l'animation du dédouanement.

Comme on l'a souligné plus haut, peu de bureaux gèrent le gros des procédures domiciliées et beaucoup n'ont guère d'expérience en la matière. Il faut, dans la réforme des opérations commerciales, en tirer les conséquences.

Cela consisterait à admettre qu'une minorité de bureaux serait habilitée à mettre en œuvre ces procédures, les autres bureaux n'intervenant que pour effectuer des contrôles de premier niveau (visites). Le ressort des bureaux habilités devrait donc couvrir, pour les procédures domiciliées, celui des non habilités. Il faut sans doute au moins un bureau habilité par DR, bien que, dans certains cas, cela rende difficile une réelle professionnalisation du bureau. Il serait opportun de faire que ces bureaux reçoivent un maximum des compétences particulières (W, T, PP, PF) qui peuvent leur permettre de répondre aux besoins de leurs usagers. Ces bureaux devraient avoir les moyens d'exécuter réellement les audits de suivi qui sont nécessaires non seulement pour s'assurer que les conventions sont bien respectées mais aussi pour vérifier qu'elles sont toujours adaptées aux évolutions du trafic.

Par ailleurs, l'expérience montre que les bureaux, même s'ils sont actifs et professionnels, ne sont pas le bon échelon pour traiter certains aspects des procédures. C'est d'abord le cas pour l'approche des grands opérateurs qui exige souvent de se passer à un niveau hiérarchique plus élevé. C'est aussi le cas pour l'élaboration de solutions complexes ou très particulières : on ne peut demander à un bureau d'avoir une capacité de ce type. C'est enfin pour le contrôle, tant dans l'élaboration d'un plan de contrôle que pour le pilotage d'autres bureaux.

C'est pourquoi c'est à la DR, à son pôle d'action économique, à sa cellule de conseil aux entreprises et à sa CROC de remplir ces tâches. C'est d'ailleurs le cas là où les choses fonctionnent bien. Il conviendrait d'acter cette répartition notamment pour les contrôles : les chances de voir effectivement réalisés les contrôles prescrits en seraient grandement renforcées, d'autant que le résultat serait évoqué au niveau du réseau des DR les plus concernées. Ceci étant, il faudra certainement renforcer les moyens du DR les plus actives, en particulier au niveau des cellules de conseil aux entreprises qui, souvent saturées par les demandes des petites entreprises, n'ont guère le temps d'être proactives dans la reconquête du dédouanement des grands opérateurs.

La réforme des opérations commerciales devrait permettre de dégager assez d'agents dont l'activité n'est pas saturée pour que quelques renforts, au total assez minime, puisse être apportés aux organismes les plus sollicités.

Paris, le 16 juin 2006

L'inspecteur général des finances,



François CAILLETEAU

RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS



DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
ET DROITS INDIRECTS

MODERNISATION DES OPERATIONS COMMERCIALES

23 BIS, RUE DE L'UNIVERSITÉ
75700 PARIS 07 SP

Site internet : www.douane.finances.gouv.fr

Paris, le 15 juin 2006,

Observations de la DGDDI sur le rapport IGF N° 2006 M 034 de M. François CAILLETEAU, relatif au traitement douanier des grands opérateurs du commerce international

Les constats posés par la mission et la reformulation des enjeux (la « reconquête » de 10% de dédouanement représente, notamment, un potentiel fiscal de 14 M€ pour la France) sont globalement partagés.

La caractérisation faite des grands usagers de la douane rejoint assez largement le fruit des travaux conduits, en interne, dans le cadre du projet de modernisation des opérations commerciales.

Les propositions de la mission se situent sur deux plans :

- renforcer la « compétitivité douanière » de la France (adapter les procédures, promouvoir les simplifications, réduire les facteurs de désavantage) ;
- organiser, au plan national, un traitement spécifique des grands opérateurs.

Le tableau suivant récapitule les principales mesures ou remarques relatives au premier point et mentionne, en regard, les observations de la DGDDI.

Propositions et observations de la mission	Réponses de la DGDDI
Rendre gratuit l'accès au dédouanement en ligne (programme DELTA) ;	Le développement de ce programme a intégré l'hypothèse d'une participation des opérateurs du même niveau que celle versée pour l'actuel système de dédouanement SOFI ; la grille de tarification de DELTA n'est pas encore arrêtée. La possibilité de conditions préférentielles pour les grands opérateurs est étudiée.
Tendre vers une dispense de contrôle des normes pour les grands comptes sous procédure domiciliée ;	L'intégration de la maîtrise et du respect des normes peut tout à fait entrer dans la démarche de certification des opérateurs qui précède la conclusion d'une convention de PDD/PDU. Une capacité de contrôle devra cependant être conservée pour quelques opérateurs au profil atypique, concernés par des flux sensibles ou fortement diversifiés. Une approche modulée sera privilégiée.
Participer à la formation des correspondants	Ce type d'action existe déjà, sous la forme de réunions locales ou de diffusion de manuels de procédure. La sous-direction du

Propositions et observations de la mission	Réponses de la DGDDI
douane des opérateurs et des prestataires en douane ;	commerce international organisera à partir de l'automne 2006 les « mardis de la douane » destinés aux responsables douane des grands comptes. Le champ de ces actions peut être étendu et la Direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle examine les conditions de mise en place, à titre expérimental, d'une session de formation. Un bilan sera ensuite dressé. Cette démarche devra toutefois rester proportionnée aux moyens de la DGDDI.
Consolider la relation de confiance (rectification des erreurs, utilisation des dispositions répressives) ;	<p>L'information des opérateurs s'est développée avec le doublement du nombre de renseignements tarifaires contraignants (RTC) délivrés depuis 3 ans et cette procédure est en cours de certification.</p> <p>L'instruction relative aux possibilités de rectification laissées aux opérateurs sera prochainement actualisée dans le cadre du déploiement de Delta - Domicilié.</p> <p>Un module de demande de rectification sera disponible dans Delta. Ces demandes seront soumises à l'acceptation (en ligne) du service qui veillera ensuite à la mise en cohérence des DS/DCG correspondantes.</p> <p>Ces dispositions existent aujourd'hui mais leur application est hétérogène (certains se satisfaisant d'une information téléphonique) ; il va être procédé à un rappel à la règle.</p> <p>Pour les grands opérateurs bénéficiant, après audit, du plus haut niveau de confiance, une instruction sera diffusée aux services pour restreindre l'utilisation de l'art. 426-4 du Code des douanes aux cas de fraude manifeste. La pratique consistant à relever une infraction lourde en cas de « fausse déclaration » sera corrigée dans la mesure où le Code vise clairement les manœuvres frauduleuses et non les simples irrégularités matérielles.</p> <p><i>P.S. En page 10 b), il convient de remplacer « régime économique » par « régime définitif ».</i></p>

Pour ce qui est de l'organisation à mettre en oeuvre pour apporter une réponse plus adaptée aux besoins des grands opérateurs douaniers, la proposition de créer une cellule spécialisée au sein de la direction générale rencontre notre agrément. À cet égard, il est prévu de confier au bureau en charge du dédouanement de la direction générale l'attribution des PDU qui doit désormais faire l'objet d'une politique nationale coordonnée.



La réflexion se poursuit actuellement, en interne, pour définir le bon positionnement de cette cellule (en tenant compte de sa nécessaire transversalité) et ses interfaces avec les services déconcentrés (notamment avec les pôles d'action économique créés au sein de chaque direction régionale).

La réforme engagée de la branche des opérations commerciales permettra de redéployer des moyens pour renforcer des fonctions ou des unités qui le nécessitent. C'est dans ce cadre contraint, mais qui ouvre de nouvelles perspectives, que le format de la cellule devra être précisé, de même que les modalités de sa montée en charge.

Le directeur général,

François MONGIN

NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION

La réponse de la direction générale des Douanes et Droits indirects n'appelle pas de nouvelles observations de la mission.