

## Ports francs et entrepôts douaniers ouverts Evaluation des autorisations et des activités de contrôle

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances a examiné les activités des douanes par rapport aux entrepôts douaniers, tout en les replaçant dans le contexte politico-économique actuel. A ce titre, il a cherché à comprendre l'évolution des entrepôts douaniers. Il en existe deux catégories :

les dépôts francs sous douane, plus connus sous la dénomination de ports francs et les entrepôts douaniers ouverts (ci-après les EDO).

Ces entrepôts ont un rôle de réduction des entraves au commerce en permettant de stocker temporairement des marchandises sans qu'elles soient dédouanées. Les redevances d'importation et les autres taxes ne sont ainsi pas perçues. Les importateurs n'ont pas besoin de recourir à leur trésorerie tant que leur marchandise n'est pas mise en libre circulation. A la suite de la révision de la loi fédérale sur les douanes, les ports francs font partie du territoire douanier depuis 2007. Auparavant, les activités des douanes étaient très limitées, les ports francs étant souvent présentés comme des zones grises avec un risque accru de contrebande de marchandises ou d'activités illégales.

Les douanes jouent un rôle central : elles fixent les conditions d'exploitation dans les limites de la loi ; elles examinent les demandes et octroient les autorisations ; elles effectuent des contrôles afin de s'assurer du respect des prescriptions douanières et des conditions d'exploitation. De plus, en tant qu'administration d'exécution, elles sont chargées d'appliquer les dispositions légales non douanières : lutte contre le trafic illicite de biens culturels, contrôle du commerce de diamants bruts, respect des prescriptions sur les produits thérapeutiques, par exemple. Les douanes doivent autant que possible garantir la fiabilité des activités des entrepôts douaniers, minimiser les irrégularités et le risque d'activités illicites, et ainsi préserver la réputation de la Suisse.

### **Un domaine négligé par les pouvoirs publics**

Les entrepôts douaniers ouverts se sont développés à partir de 1995 en application des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Ils présentent l'avantage de pouvoir effectuer les déclarations douanières « à domicile ». En 2012, 245 EDO étaient en activité en Suisse. Leur concentration est plus forte dans les régions de Bâle, Zurich, Argovie / Lucerne et au Tessin. Sur le territoire tessinois, par exemple, se sont implantées plusieurs entreprises actives dans le secteur de la mode et effectuant des activités logistiques pour gérer les marchandises entre les fournisseurs et les réseaux de distribution. Parallèlement, l'importance des ports francs a diminué à l'exception notable de celui de Genève. Il n'en reste plus que 10 en 2013, alors qu'ils étaient encore 18 en 2008. Cette évolution a des conséquences au niveau de l'organisation des douanes dans la mesure où la présence d'un bureau de douane auprès d'un dépôt franc est obligatoire. Lorsqu'un port franc disparaît, les douanes peuvent fermer leur bureau.

Au-delà de leur rôle de réduction des entraves commerciales, les entrepôts douaniers ont différentes fonctions :

différer le paiement des taxes avant l'importation des marchandises ;

entreposer des marchandises en transit tout en permettant leur manipulation ;

stocker des marchandises de valeur avec un haut degré de sécurité et de discrétion ;  
entreposer des marchandises de haute valeur (œuvres d'art, bijoux et pierres précieuses, métaux précieux, etc.), parfois pendant une très longue période.  
effectuer des transactions commerciales, voire exposer la marchandise à l'intérieur (ports francs) ou à l'extérieur en vue de la vente.

Les deux premières fonctions correspondent aux activités traditionnelles des entrepôts douaniers et entrent dans le champ de compétences des douanes. Cependant, les trois fonctions suivantes ont pris de l'importance depuis les années 2000. Si les ports francs de Genève sont connus pour entreposer ce type de marchandises, au moins 25 EDO sont également spécialisés sur ce créneau. Les douanes estiment ne pas être compétentes pour influencer sur ce développement et les conséquences de ces activités.

Les risques ne sont pas identiques selon le type d'entrepôts. Sur la base des informations fournies par les douanes, le CDF estime que la valeur des marchandises entreposées dans 201 EDO a dépassé les 15 milliards de francs en 2012. Le CDF a constaté une très forte augmentation de la valeur depuis 2007. Les montants des droits et taxes suspendus est supérieure au milliard de francs. Les douanes ne disposent en revanche pas d'informations pour les dépôts francs sous douane. La presse évoque le chiffre de 100 milliards de francs pour les biens entreposés aux ports francs de Genève.

Le CDF a constaté que les enjeux politiques et économiques concernant les entrepôts douaniers sont mal connus au niveau de la Confédération. Ses services ne se prononcent pas sur leur développement ni sur l'évolution de la demande d'entreposage. De surcroît, le CDF a constaté que plusieurs entrepôts connaissent très peu de mouvements de marchandises, ce qui signifie que les biens sont stockés sur une longue durée, parfois plusieurs dizaines d'années. Ce type d'entrepôt douanier a une fonction de gestion de fortune privée ou institutionnelle et d'optimisation fiscale pour des marchandises de haute valeur (œuvres d'art, métaux précieux). Ceci ne correspond pas à la fonction première des entrepôts douaniers, ni à l'esprit de la loi. L'autorisation ne devrait être délivrée que pour des entrepôts avec des mouvements réguliers de marchandises. Les activités des douanes sont limitées par le cadre légal douanier ; celles-ci ne sont pas seules responsables pour définir une éventuelle stratégie à la Confédération dans ce domaine et se pencher sur ces enjeux. Cette responsabilité se dilue entre différents acteurs fédéraux et même cantonaux.

### **Des autorisations d'exercer plus facilement accordées aux ports francs**

Etant donné que la douane n'est pas présente sur place, les conditions d'octroi pour les EDO sont strictes. Les douanes doivent en effet s'assurer que le système prévu par l'exploitant soit compatible avec les exigences en matière de procédures douanières, d'inventaires, de comptabilité des stocks et de garanties. Rien de si approfondi pour les ports francs : les conditions sont assez générales et l'examen se limite à leur respect au niveau formel. La qualité des inventaires pour les marchandises sensibles ou les contrats avec les locataires ne font pas l'objet d'un examen préalable. De plus, si les ports francs doivent avoir un volume de trafic minimal, il n'est pas clair s'il s'agit seulement des marchandises sous douane ou également des marchandises indigènes.

Suite au changement de loi, l'ensemble des autorisations pour l'exploitation des entrepôts douaniers ont fait l'objet d'un réexamen par les douanes. Les douanes ont dressé un bilan de la situation des ports francs en 2008 et se sont surtout penchées sur les ports francs de taille modeste. Plusieurs exploitants ont décidé de cesser leurs activités ou de les transformer sous le

régime de l'entrepôt douanier ouvert. En l'absence d'une stratégie des pouvoirs publics, le CDF a constaté que les douanes renoncent parfois à imposer leurs propres conditions d'autorisation lorsque l'exploitant se montre peu coopératif et surtout lorsque, de surcroît, des intérêts régionaux viennent interférer dans le processus.

Pour les autorisations d'exploitation des EDO, le processus est plus minutieux et mieux standardisé. Cependant, il existe une certaine tolérance afin de permettre à un exploitant de débiter ses activités avant le respect de l'ensemble des critères. Si le CDF comprend le souci des douanes de ne pas entraver l'activité économique, il estime risquée cette manière de procéder si l'exploitant ne se dote pas d'instruments fiables pour garantir le suivi des marchandises entreposées.

### **Importance des entrepôts douaniers ignorée, malgré les risques de réputation**

D'une manière générale, les douanes considèrent le domaine des entrepôts douaniers comme présentant moins de risques que le contrôle des importations avec la perception des taxes correspondantes, et le contrôle des exportations avec la problématique des déclarations sur l'origine. En effet, de nombreux entrepôts stockent des marchandises en transit. Les activités des douanes en relation avec les entrepôts douaniers ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble de leurs tâches. Il n'existe pas de lien spécifique avec les produits définis dans le mandat de prestations. Il n'est pas aisé de retrouver l'information de base sur les contrôles effectués, leurs résultats et leurs conséquences. Seuls les bureaux de douane disposent de cette information, mais il existe de très grandes disparités sur la qualité des données. Les Commissions de gestion du Parlement ont déjà constaté que les informations récoltées par les douanes pour le controlling n'étaient pas vraiment utilisées comme instrument de pilotage, mais simplement conçues dans le but de rendre compte des activités vers le niveau supérieur, soit le Département fédéral des finances, puis vers le Parlement.

S'il existe une analyse de risques générale élaborée par la Direction générale des douanes, chaque bureau de douane est compétent pour élaborer une analyse de risques en fonction de ses propres besoins et de sa situation. Dans la pratique, le CDF a constaté que seulement la moitié des bureaux de douane ont élaboré une analyse de risques dédiés aux EDO ; en outre, un seul bureau mène une analyse spécifique pour les ports francs. Quelques bureaux de douane disposent d'une analyse complémentaire par exploitant, voire par locataire pour les ports francs. Cependant, la qualité de l'analyse de risques n'est pas liée au nombre d'entrepôts placés sous la responsabilité d'un bureau de douane. La Direction générale des douanes indique de surcroît que l'approche des risques différente selon les bureaux de douane constitue en soi un risque supplémentaire à prendre en compte.

### **Trop grande autonomie laissée aux bureaux de douane**

La réalité des contrôles dans les entrepôts douaniers est plus complexe que la simple répartition existante dans le mandat de prestations entre contrôles formels pour les documents douaniers, les contrôles matériels pour les marchandises et les contrôles a posteriori dans les entreprises. Outre les contrôles formels, les bureaux de douane procèdent à des contrôles sur l'entrée et la sortie de marchandises, des contrôles d'inventaire partiel ou complet, des contrôles du système, des contrôles de la comptabilité des stocks ou des garanties financières. D'après l'enquête menée auprès de dix bureaux de douane, il apparaît que ceux-ci ont mené 391 contrôles auprès des EDO en 2012, principalement des contrôles d'inventaires et de la comptabilité des stocks. Il existe

cependant une grande variété selon les bureaux concernant l'intensité des contrôles et leurs modalités et, cela, indépendamment du nombre et de l'importance des entrepôts à surveiller. Les contrôles effectués auprès des ports francs sont plus simples. Les bureaux de douane concernés ont déclaré avoir procédé à 841 contrôles en 2012, principalement des contrôles sur les entrées, sorties et mouvements de marchandises. Plus des deux tiers de ces contrôles ont toutefois été effectués par un seul bureau de douane auprès de deux dépôts francs situés à Zurich.

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des résultats des contrôles effectués et de leurs conséquences. La nouvelle base de données ARGOS développée en 2013 devrait remédier à cette situation. Le CDF a identifié des tendances parmi lesquelles sont citées le plus souvent : des erreurs relatives aux déclarations des marchandises concernant le tarif douanier, la déclaration d'origine ou la procédure douanière ; des irrégularités sur les inventaires ; une absence de traçabilité des marchandises et faille dans la comptabilité des stocks. En cas d'irrégularités ou d'infractions, les douanes peuvent engager des mesures administratives et des procédures pénales, en fonction du cas. Les mesures administratives portent par exemple sur le non respect des conditions d'exploitation. Les douanes exigent une mise en conformité ; en cas de manquements répétés, un retrait d'autorisation d'exploitation peut être prononcé. Une telle sanction a été prononcée au moins à trois reprises entre 2011 et 2012. Le retrait d'une autorisation d'exploitation est cependant une sanction difficile à appliquer pour un port franc dans la mesure où l'exploitant n'est pas considéré comme responsable de la marchandise entreposée par ses locataires. La responsabilité étant diluée entre l'exploitant et le locataire, les douanes ne peuvent pas intervenir.

La qualité des inventaires et l'entreposage de marchandises mixtes (marchandises sous douane et marchandises indigènes) sont des problèmes récurrents qui reviennent lors des contrôles. La qualité des inventaires est essentielle pour assurer la traçabilité de la marchandise. Or, ces éléments ne figurent pas dans l'analyse de risques générale des douanes.

### **Des améliorations sont nécessaires**

La loi révisée a permis de renforcer les contrôles dans la mesure où les ports francs font désormais partie du territoire douanier. Elle a contribué à redéfinir les conditions d'exploitation et à procéder à un réexamen des autorisations. Cependant, l'hétérogénéité au niveau des contrôles effectués et l'information sur leurs résultats sont actuellement insuffisants pour garantir leur efficacité. Parmi les bureaux de douane, il existe des bonnes pratiques qui devraient être généralisées.

Par ailleurs, la Direction générale des douanes a déjà utilisé le risque de réputation pour refuser une autorisation ; la sensibilisation à ce risque doit être renforcée à tous les échelons des douanes, en particulier lorsqu'un usage détourné des entrepôts est découvert : contournement des prescriptions douanières et fiscales ; non-respect ou contournement des prescriptions non douanières. Le Contrôle fédéral des finances a formulé huit recommandations. Il demande au Conseil fédéral d'adopter une stratégie sur les entrepôts douaniers en considérant les enjeux économiques et politiques. Les autres recommandations s'adressent à l'Administration fédérale des douanes et visent à renforcer l'efficacité des activités des douanes auprès des entrepôts douaniers au niveau des autorisations d'exercer et des contrôles à réaliser.