

Suivi de l'évaluation des activités de surveillance auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de son rapport sur les activités de surveillance menées par l'Administration fédérale des douanes (AFD) auprès des ports francs et entrepôts douaniers ouverts (EDO).¹ Ces entrepôts sont utilisés pour stocker des marchandises temporairement avant d'être acheminées vers leur destination finale. Les droits de douane et autres taxes ne sont pas perçus tant que la marchandise n'est pas dédouanée. En 2018, 194 EDO et sept ports francs étaient en activité, alors qu'il y avait 245 EDO et dix ports francs en 2014.

L'AFD édicte les directives, en fixe les dispositions et délivre les autorisations d'exploitation. Elle s'assure du respect des conditions et des règles par ses activités de contrôle. En 2014, le CDF estimait que la surveillance des douanes n'était pas suffisante pour garantir un usage conforme des entrepôts douaniers, limiter les irrégularités et le risque d'activités illicites.

Réelle volonté d'améliorer la situation

Le Département fédéral des finances et l'AFD ont pris ces résultats au sérieux et se sont engagés dans une démarche cohérente, même si cela a nécessité quatre ans pour parvenir à la mise sur pied de mesures concrètes. Le Conseil fédéral a fixé les grandes orientations. Les nouvelles bases légales et règles internes à l'AFD sont entrées en vigueur en 2016.

Sur cette nouvelle base, l'AFD a révisé l'ensemble des autorisations d'exploitation des ports francs et EDO, puis a développé des outils pour améliorer l'analyse de risques et les contrôles.

Des changements qui vont dans la bonne direction

La stratégie de l'AFD élaborée en 2017 intègre les risques et les enjeux actuels et futurs, y compris sur des thèmes comme l'évasion fiscale. Sous réserve d'une adaptation régulière, l'AFD dispose désormais d'un instrument de veille pour prendre des mesures additionnelles au besoin. Ceci répond aux attentes du CDF et montre une volonté de l'AFD de maîtriser ce dossier.

Parmi les nouvelles exigences, l'AFD a défini des standards minimaux pour la tenue des inventaires des marchandises entreposées. Le nom et l'adresse du propriétaire de la marchandise doivent y figurer. Les ports francs sont tenus de fournir une liste à jour de leurs locataires et sous-locataires. Les autorisations d'exploitation sont limitées dans le temps, cinq ans pour les EDO et dix ans pour les ports francs. L'AFD a fixé un nombre minimal de mouvements de marchandises par an, 200 pour le EDO et 5000 pour les ports francs.

¹ « Ports francs et entrepôts douaniers ouverts – Evaluation des autorisations et des activités de contrôle » (PA 12490), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

Une pratique plus rigoureuse mais quelques exceptions

Le CDF a constaté les progrès réalisés lors de ses visites aux bureaux des douanes à Genève Aéroport, Genève-Routes, Pratteln et Zurich Aéroport. La qualité des inventaires s'est améliorée. Les bureaux de douane disposent des informations sur les locataires des ports francs et s'en servent pour leur analyse de risques.

Le réexamen des autorisations d'exploitation a conduit à une réduction d'une cinquantaine d'EDO et de trois ports francs. Les principales raisons sont liées au nombre trop faible de mouvements de marchandises, de même qu'aux lacunes des systèmes informatiques. Dans la plupart des cas, les exploitants ont eux-mêmes renoncé à poursuivre les démarches. Ceci traduit une plus grande rigueur de l'AFD dans l'application de ses propres règles.

L'AFD prend plus systématiquement des mesures et des sanctions si les conditions d'exploitation ne sont pas respectées (inventaires incomplets ou pas mis à jour, absence de traçabilité de la marchandise, failles dans la sécurité, etc.). En 2017, l'AFD a édicté 30 mesures administratives à l'encontre d'entrepôts douaniers, notamment des travaux de sécurisation des accès du port franc de Genève Aéroport pour éviter la disparition de marchandises.

L'AFD tolère des exceptions au nombre minimal de mouvements. Ceci concerne environ 45 EDO stockant des produits agricoles et des marchandises de grande valeur. Les modifications apportées au niveau des conditions d'exploitation des ports francs ne vont pas aussi loin que souhaitées par le CDF, en particulier au niveau des exigences et contrôles préalables vis-à-vis des locataires.

Nette amélioration pour l'analyse de risques et les contrôles

Depuis fin 2017, l'AFD dispose d'une analyse de risques par EDO et locataires des ports francs, d'une planification pluriannuelle et d'une traçabilité des contrôles. C'est un réel progrès comparé à la situation de 2014. Au cours des deux premiers mois de 2018, l'AFD a mené 109 contrôles auprès d'EDO et de ports francs, parmi lesquels 30 présentaient des résultats indiquant que toutes les conditions requises n'étaient pas respectées.

Les résultats des contrôles sont intégrés dans une base de données, reliée à d'autres bases de données internes. Les différents échelons de l'AFD ont accès à ces informations. La Direction générale des douanes a veillé à ce que les bureaux de douane soient dotés d'un socle commun. Ces derniers ont créé des équipes davantage spécialisées. La formation intègre ces questions spécifiques et il existe des échanges d'expériences.

Bon niveau de mise en œuvre des recommandations

L'AFD a fourni de gros efforts pour remédier aux lacunes. Elle a les outils nécessaires pour répondre à ses obligations et s'assurer d'une utilisation conforme des entrepôts douaniers. Les nouvelles pratiques en matière d'analyse de risques et de contrôles demeurent récentes pour apprécier leur efficacité. L'adaptation des risques et le ciblage des contrôles sont une tâche permanente. Les résultats des activités de contrôle des douanes donneront des indications sur le besoin de prendre des mesures complémentaires, en fonction de l'évolution du contexte politico-économique.