

Lutte contre la fraude sur Internet :

Une « urgence à agir » pour affirmer davantage le rôle de la douane en matière de fiscalité, de dédouanement et de régulation des échanges

En 2013, CGC-Douanes avait accueilli avec satisfaction les réflexions politiques sur la thématique de la lutte contre la fraude financière.

Compte tenu de l'acuité de la thématique, notre syndicat avait été associé à ces réflexions et avait réagi en anticipation: le 16 avril 2013 au travers d'un article « Grande délinquance économique et financière : logique d'efficacité ou logique d'affichage », le 31 mai dans un compte-rendu de son audition à l'Assemblée Nationale sur le projet du même texte et dans son Journal n°7 de décembre 2013 après les décisions devant le Conseil Constitutionnel (Cf. loi n°2013-1115 du 6 décembre 2013 et loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013)

La lutte contre la fraude fiscale et financière reste un sujet prégnant en 2014 pour l'administration des douanes. Afin de poursuivre la réflexion, CGC-Douanes a choisi de revenir sur une autre publication : le rapport relatif au rôle de la douane dans la lutte contre la fraude sur Internet (octobre 2013)). Les pistes d'améliorations formulées par les rapporteurs dépassent le cadre législatif national et pourraient utilement être rapprochées d'un autre rapport relatif à la mission sur l'avenir de l'Union douanière (décembre 2013) qui évoque succinctement le sujet de la lutte contre la fraude à l'échelle de l'Union européenne.

Nul doute que la douane a tout à gagner à investir de façon massive le secteur des livraisons par fret express et postal issues d'achats effectués sur Internet de façon à assoir son rôle en matière de fiscalité, de dédouanement, de lutte contre la fraude et qui sait, à participer à la réduction de notre déficit budgétaire et, in fine, à défendre nos emplois. Mais lui laissera-t-on les moyens de le faire ?

Dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire, la Commission des finances avait mandaté les sénateurs MM. Alberic de Montgolfier et Philippe Dallier pour étudier le rôle des douanes dans la lutte contre la fraude sur Internet. Le rapport a été communiqué à la Commission des Finances du Sénat le 23 octobre 2013. Une proposition de loi sénatoriale tendant à renforcer la lutte contre la contrefaçon enregistrée le 30 septembre 2013 aborde également largement la problématique d'une meilleure appréhension des biens achetés sur Internet et livrés par fret express et postal.

Par ailleurs, le sénateur Richard Yung avait été chargé par le Premier ministre d'une mission sur l'avenir de l'Union douanière en Europe visant à explorer les modalités permettant une Union douanière plus intégrée notamment dans les moyens de ciblage et de contrôle. Le sénateur Richard Yung a remis son rapport le 6 décembre 2013.

Dans le document relatif au rôle des douanes dans la lutte contre la fraude sur Internet, les rapporteurs ont relevé que face au développement exponentiel du commerce en ligne de biens en provenance de pays tiers à l'Union européenne, les conditions dans lesquelles l'administration des douanes exerce ses missions ont été bouleversées.

Ils constatent que la douane a développé :

- ▶ Une action sur l'offre avec la création d'un service dédié au commerce en ligne : la cellule Cyberdouane qui obtient de bons résultats mais pour laquelle des obstacles doivent encore être levés.
- ▶ Une action sur les flux : les dispositifs de contrôle physique des biens qui circulent par fret express et postal sont inadaptés en raison du manque d'informations déclaratives disponibles pour effectuer un ciblage approprié.

Ils concluent :

- ▶ **Que « la douane s'implique fortement dans sa mission de lutte contre les trafics (stupéfiants, tabacs, alcools, contrefaçons...) et y obtient chaque année des résultats qui lui font honneur ».**
- ▶ **« En revanche, le recouvrement des droits et taxes à l'importation ne fait presque l'objet d'aucune attention dans ce domaine. »**

Or, selon le postulat des rapporteurs « Le commerce en ligne de biens matériels constitue **un gisement fiscal substantiel** qui est à ce jour presque totalement ignoré, faute d'instruments juridiques...et de priorité politique. »

Dans cette perspective, « il faut d'abord combattre la fraude sur Internet par les flux financiers ». Les rapporteurs insistent d'ailleurs pour qu'elle se traduise par des indicateurs de résultats.

Le rapport du sénateur Yung dépasse largement la thématique de la lutte contre la fraude mais retient l'affirmation suivante : **« la lutte contre la fraude fiscale et douanière constitue une priorité des gouvernements nationaux (...) Il y a urgence à agir davantage compte-tenu des enjeux budgétaires associés aux droits et taxes perçus à l'importation »**

Les perspectives d'amélioration du rôle des douanes en matière de lutte contre la fraude sur Internet sont présentées dans six propositions du rapport sénatorial qui impliquent d'agir dans le cadre d'une dimension européenne.

Proposition n° 1 : Instaurer un système d'échange automatique d'informations entre la douane et les intermédiaires du commerce en ligne.

Selon les rapporteurs, la DGDDI doit disposer de moyens de ciblage plus efficaces sur les colis en régime de fret express et postal et doit donc avoir accès à des bases de données détenues par les intermédiaires de paiement, les fournisseurs d'accès à internet et certains sites internet.

En effet, ils regrettent que les opérateurs impliqués dans le commerce en ligne ne communiquent pas spontanément des informations commerciales et financières à la douane.

Pour résoudre cette difficulté, les rapporteurs suggèrent une modification législative de l'article 65 du code des douanes.

L'avis de CGC-Douanes : La douane doit effectivement investir davantage dans les relations avec les opérateurs de fret express : elle le fait d'ores et déjà par le biais de conventions qui facilitent ses tâches de contrôle des colis. Il est essentiel que ces conventions se généralisent avec tous les opérateurs de fret express. Une proposition de loi sénatoriale prévoit également de faciliter l'accès aux bases de données des opérateurs postaux et des entreprises de fret express de façon à améliorer la capacité de ciblage des autorités douanières. Elle prévoit aussi de faciliter l'accès aux locaux des opérateurs postaux et des entreprises de fret express (réduire les formalités d'information et de compte rendu au procureur de la République).

Mais si son action en matière de lutte contre la fraude est efficace comme l'attestent les saisies douanières dans le fret postal et express (près de 30 % des résultats de la douane aujourd'hui), il n'en demeure pas moins qu'il existe encore une marge de progression très nette afin de mieux appréhender fiscalement toutes les marchandises qui arrivent par ce vecteur. Ce serait également un moyen de lutter davantage contre des formes de concurrence déloyales (exemple de marchandises étrangères à la valeur déclarative minorée pour échapper à la taxation, éléments déclaratifs écrits en chinois et difficiles à interpréter...) alors que les biens mis à la consommation en France de façon traditionnelle (hors fret postal et express) ne bénéficient d'aucune franchise et peuvent difficilement échapper à la taxation. De façon générale, sur ce vecteur, la douane a privilégié la rapidité des flux à la taxation et, au sein de la taxation, s'est davantage intéressée aux droits de douane (pour lesquels les seuils de taxation sont plus élevés) qu'à la TVA (priorité donnée à la sous-direction E par rapport à la sous-direction F?). S'il convient de respecter les exigences de fluidité sur un marché où la rapidité est l'élément déterminant pour les entreprises de fret express, il n'en demeure pas moins qu'il faut trouver des solutions pour un traitement de masse des éléments permettant d'établir de façon sécurisée l'assiette de la taxation (ainsi que la liquidation).

Proposition n° 2 : Instaurer un prélèvement à la source de la TVA à l'importation payée par l'acheteur au moment de la transaction en ligne.

La liquidation et la collecte de la TVA incomberaient aux intermédiaires de paiement pour les achats en ligne réalisés sur des sites extracommunautaires.

L'avis de CGC douanes :

Il existe des obstacles à cette proposition qui peut paraître a priori séduisante :

- il faudrait que cette mesure soit étendue à tous les pays de l'Union européenne car il existerait autrement un risque majeur de détournement de trafics vers d'autres pays de l'Union (pour un consommateur lambda, pourquoi payer la TVA si on peut éventuellement y échapper en commandant ses marchandises via un autre Etat membre ?). Ceci induirait donc un risque de concurrence faussée pour les entreprises installées sur le sol national. Il faut envisager cette question sous l'angle communautaire impérativement, car les plates-formes logistiques européennes sont en concurrence...

3



Tel : 01 53 18 00 72

Mel : contact.cgcdouanes@syndicats.finances.gouv.fr

Le syndicat qui vous informe !

- il convient d'avoir un système de taxation simple et un système de contrôle efficace : le dispositif proposé de prélèvement à la source sur la base d'un taux forfaitaire dit normal sera-t-il compatible avec les différents taux de TVA qui existent en France et qui grèvent les opérateurs nationaux ? Et comment pourra-t-on contrôler des opérateurs situés à l'étranger qui ne déclarent pas tous leurs envois à destination de la France ? Enfin, est ce que la douane pourra défendre sa position de collecteur de la TVA à l'importation face aux assauts de la DGFIP ? A noter sur ce sujet de la TVA à l'importation que les sénateurs ont évoqué à nouveau lors de la discussion devant la Commission des finances, la question de la légitimité pour la DGDDI de percevoir la TVA et le Président de ladite Commission s'est interrogé sur le point de savoir « si ces deux administrations ont vocation à rester éternellement deux directions générales distinctes »

Proposition n° 3 : Remettre en question les exemptions dont bénéficient le fret postal et « les envois de valeur négligeable » en fret express.

L'avis de CGC-Douanes : La douane s'emploie à diminuer toujours plus les seuils de taxation en matière postale mais la taxation de tous les colis n'est pas forcément réaliste au regard des volumes en jeu et des faibles valeurs de la plupart des colis.

Par ailleurs, toutes les évolutions en matière de fret express vont dans le sens d'une facilitation et une accélération des flux (c'est la vocation du fret express) et toute initiative davantage contraignante en matière de fiscalité induirait un ralentissement des flux du fait d'un contrôle plus poussé. Or, les opérateurs de façon générale se plaignent qu'il y a trop de contrôles douaniers (voir dernières réunions au ministère du commerce extérieur). Faudra-t-il développer une démarche d'agrément type OEA vis-à-vis des opérateurs dont on se sera assuré au préalable qu'ils mettent tout en œuvre pour soumettre les colis à la taxation ?

En outre, quel serait le coût de recouvrement pour des sommes très modestes (quelques euros), alors même qu'un grand nombre de consommateurs refusent d'ores et déjà les marchandises commandées (avec les seuils actuels) lorsqu'il faut payer des droits de douane et de la TVA (ce qu'ils n'avaient pas envisagé au moment de leur commande en ligne). Ceci induit des demandes de remboursement auprès de la DGDDI en nombre exponentiel (comment les traiter, avec quels effectifs?) ;

Enfin, il ne faut pas oublier le volet postal, les règles en la matière étant fixées dans la convention postale universelle : La Poste n'étant pas responsable de ce qu'elle transporte (elle n'a pas connaissance du contenu des sacs de dépêches), elle ne peut pas normalement dédouaner (dans les faits, seuls les envois « taxables » le sont, mais il s'agit d'une petite partie...)

Avant d'envisager une taxation systématique dans les grandes largeurs, il faudra donc prévoir des systèmes d'information adaptés chez tous les opérateurs...

Proposition n° 4 : Encourager le recours au dispositif des « coups d'achat ».

CGC-Douanes : Cette proposition bienvenue s'inscrit dans un renforcement des pouvoirs de contrôle des agents des douanes. La DNRED y recourt notamment et a déjà réalisé des opérations de ce type en matière de stupéfiants. Mais cela ne répond pas au problème de masse du fret express et postal et il faudra

nécessairement accroître les effectifs de la cellule Cyberdouane. Or, comme chacun le sait désormais, malgré le caractère hautement stratégique de la lutte contre la fraude et le traitement fiscal du fret express et postal, notre administration n'a pas de caractère prioritaire....

Proposition n° 5 : Adapter les systèmes d'information de la DGDDI aux volumes et caractéristiques du fret express et postal.

L'avis de CGC-Douanes : S'agissant de cette proposition, tout le monde est d'accord, il ne manque plus que les moyens budgétaires, les effectifs et la volonté politique... Or, dans le cadre du Projet stratégique, la douane conditionne déjà énormément d'évolutions notamment sur le plan organisationnel à des évolutions informatiques.

Proposition n° 6 : Redéployer les effectifs vers la LCF sur internet.

L'avis de CGC-Douanes : Cette proposition est la plus délicate car il n'y a guère d'effectifs à redéployer : il y a d'autres missions importantes à exercer dans un contexte de restrictions (cf. PSD 2018), il y a des limites physiques aux contrôles douaniers (cf. conditions de travail actuelles /heures d'ouverture des services, effectifs disponibles sur place, taille des locaux alloués, etc.) et enfin, une opposition des entreprises de fret express (qui subissent une forte concurrence et dont la vocation est de travailler vite) à davantage de contrôles douaniers (pour ces entreprises, le contrôle douanier est une charge, d'autant que l'augmentation des cibles de performance en matière de prohibitions amène nombre de services – dont les brigades de surveillance – à augmenter leurs contrôles)...

Pour autant, il serait utile de réfléchir à une organisation différente de nos contrôles dans le sens d'une plus grande professionnalisation : pourquoi ne pas créer des brigades spécialisées dans le contrôle des expressistes qui, du fait du régime de travail de la surveillance, pourraient organiser des contrôles de nuit ou très tôt le matin à l'échelle, par exemple, de toute une direction ?

A noter que le rapport sénatorial n'aborde pas l'aspect sûreté du fret express et postal qui est pourtant un domaine prioritaire et largement imposé par les autorités américaines sur laquelle la douane doit également se positionner comme elle l'a déjà fait dans le cadre de l'initiative CSI et les différents contrôles de sûreté qu'elle assume d'ores et déjà sur des sites stratégiques.

En définitive, ce rapport met en lumière un axe majeur de développement de la douane dans les années à venir : le nombre de ventes via les commandes par internet explose et la douane doit s'adapter, comme à chaque fois, à ces évolutions des circuits de marchandises. C'est un défi majeur sur lequel nous devons prendre rapidement des positions stratégiques de façon à accroître encore notre légitimité comme seule administration véritablement efficace en matière de police de la marchandise et de régulation des flux.