



BULLETIN D'INFORMATION DES ADHERENTS

Périodicité hebdomadaire - Prix du numéro : 0,30 €

N° 2005/39 – 27 septembre 2005

SOMMAIRE

4 PAGES

- ⇒ Compte rendu du groupe de travail interne au SNCD relatif à l'avenir du dédouanement :
1^{ère} PARTIE : Les méthodes de dédouanement, de gestion et de contrôle. 1 à 3
- ⇒ Commentaires et résultats des C.A.P.C. n° 1 et 2 réunies le 20 septembre 2005. 4

Compte rendu du groupe de travail interne au SNCD relatif à l'avenir du dédouanement 1^{ère} PARTIE : Les méthodes de dédouanement, de gestion et de contrôle

Les membres du groupe de travail mis en place par le SNCD en 2004 représentaient toutes les fonctions dévolues aux agents de catégorie A, de l'inspecteur responsable d'une cellule de visite dans un grand bureau au directeur, en passant par l'inspecteur chargé de l'élaboration du plan de contrôle dans une cellule SROC ou de l'enquêteur.

La réflexion a été conduite autour de quatre thèmes de réflexion que sont :

- Les méthodes de travail, de gestion et de contrôles,**
- L'organisation territoriale et fonctionnelle,**
- Les moyens,**
- L'incidence en termes de gestion du personnel, déroulement de carrière et rôle de l'encadrement.**

Elle est présentée en deux parties (2^{ème} partie : L'organisation territoriale et fonctionnelle - Les moyens - L'incidence en termes de gestion du personnel, déroulement de carrière et rôle de l'encadrement - à paraître au prochain bulletin d'information) et servira de base de discussion lors du prochain bureau national élargi des 10 au 14 octobre 2005.

La discussion a été conduite en prenant en considération le cadre contraignant dans lequel la DGDDI doit exercer ses missions :

- l'Etat français devra rendre des comptes pour l'application de la réglementation communautaire,
- la commission impose à la fois la fluidité des trafics non sensibles et protège ses ressources propres (régimes économiques, PAC),

Et

- la douane n'est pas un levier économique : elle accompagne le commerce extérieur.

I- LES MÉTHODES DE DÉDOUANEMENT, DE GESTION ET DE CONTRÔLE

L'évolution des contrôles du dédouanement peut être perçue autour de trois pivots :

- Elle est largement conditionnée par les orientations communautaires qui visent à favoriser : la réalisation des contrôles de sécurité (mission de protection) dans les points d'entrée de la Communauté (frontières extérieures), le dédouanement électronique (dématérialisation des déclarations) et la mise en place de procédures informatisées de dédouanement.

- L'importance des actions conjointes avec les autres services de l'Etat est soulignée (nécessité de faire appel aux compétences techniques) : DSV, CCRF, DRIRE, DAF, DPV, CEA ... L'action de contrôle de dédouanement s'inscrivant de moins en moins dans un cadre financier (perception) et de plus en plus dans un cadre de gardien et de protection de l'espace communautaire, dans des domaines diversifiés : santé, consommation, environnement ...

- Les procédures simplifiées de dédouanement représentent une part de plus en plus importante du trafic appréhendé par les bureaux de douane. Le dédouanement au coup par coup n'est pas représentatif du dédouanement des flux du commerce international. Le développement des PDU ainsi que le dédouanement informatique (PDI, PDE, dédouanement express, prise en charge) auront des conséquences importantes

sur les méthodes de contrôle du dédouanement. L'application des régimes économiques souvent couplés aux procédures simplifiées complexifie également la gestion du dédouanement.

Dans ce contexte, la question de l'avenir du contrôle primaire qui ne permet pas une vision globale de l'entreprise est soulevée. L'enjeu pour notre administration est de permettre aux entreprises de disposer des marchandises très rapidement en conservant toute latitude pour les appréhender et répondre ainsi aux objectifs de performance tels que les identifie le PAP national (projet annuel de performance) qui constitue désormais la feuille de route des services opérationnels.

Le contexte communautaire :

Les autorités communautaires souhaitent développer des procédures douanières de type PDU. Le débat européen tourne autour de l'élaboration de critères permettant de déterminer l'Etat membre qui serait compétent pour autoriser les procédures.

Aujourd'hui, les critères existent en matière de régimes économiques mais pas en matière de procédures uniques.

En ce qui concerne les régimes économiques, la France applique le critère du lieu de tenue de la comptabilité matières et du lieu où se réalise de manière concrète l'activité liée aux régimes économiques ; d'autres Etats membres adoptent le critère du lieu de tenue des écritures de l'entreprise.

Le critère retenu aura un impact sur l'organisation douanière et les modalités de contrôle. **Si celui du lieu de tenue de la comptabilité matières est retenu, une séparation risque d'apparaître entre les contrôles (lieu de l'activité physique) et la tenue de la comptabilité matière (centralisation).**

En même temps, il ne faut pas perdre de vue que les contrôleurs communautaires sont très demandeurs de contrôles physiques traditionnels.

Toute la difficulté est là : entre la simplification des procédures et la nécessité de contrôles afin de garantir la perception des ressources propres et d'appliquer les politiques commerciales, économiques, sanitaires, sécuritaires arrêtées aux niveaux communautaires et national.

Deux types de contrôles sont envisageables :

- d'une part, les **contrôles des flux normaux** (marchandises non sensibles),
- d'autre part, les **contrôles de marchandises** (produits agricoles, mission Lefranc, contingentement, réglementation sanitaire...) ou de régimes (**régimes économiques**) sensibles.

Il va falloir s'assurer que dans les flux normaux, ne passent pas des marchandises sensibles car actuellement les contrôleurs communautaires reprochent aux procédures simplifiées de ne pas permettre les contrôles de ce type.

Il est indispensable d'appréhender cette réforme à la lumière des options en apparence divergentes de la Commission dont l'objectif est le zéro papier, l'accélération des flux autour de contrôles primaires limités et des corps de contrôle communautaires qui veillent au strict respect de la perception des ressources propres.

1)- Le développement de la technique de l'audit

Chacun s'accorde pour considérer que le développement des techniques d'audit répond à cette analyse.

L'audit va devenir essentiel pour attester de la fiabilité des procédures auprès des organes de contrôles communautaires. L'exemple des méthodes de contrôles pratiquées en Belgique et aux Pays-Bas est signalé : l'audit permet de classer l'entreprise et d'effectuer des contrôles physiques en fonction de son degré de fiabilité (le service auditeur fait part des anomalies constatées à un autre service - à vocation répressive - qui assure le contrôle).

En France, le recours à l'audit est encore limité (audit d'agrément et de suivi). L'instruction cadre sur le contrôle des PDD constitue toutefois une première approche en la matière (à cet égard, seul ce BOD est récent, les autres instructions-cadre sur le dédouanement étant anciennes).

Certaines directions développent aussi des grilles et des méthodes d'analyse de risque entreprise qui complètent et dépassent le cadre de la sélection par flux. Leur vocation est de mieux concilier les objectifs apparemment contradictoires de fluidité des flux et de pertinence des contrôles.

La différenciation entre flux normaux et flux à risques nécessite le développement des techniques d'audit, de les professionnaliser à l'instar des cabinets privés (ex : expertise informatique). Cela implique un changement de culture douanière.

Un constat : les audits effectués aujourd'hui, sont des **audits formels**. Il conviendrait de tendre vers des **audits de fond** (s'assurer que le système est verrouillé et vérifier le circuit des écritures).

La fonction audit et la fonction contrôle ne sont pas différenciées.

Deux écueils toutefois existent :

- les agents des douanes n'ont pas de formation appropriée,
- il est difficile de mener un audit qui ne tiendrait pas compte de la fiscalité de l'entreprise.

A ce stade de la réflexion, la question de la répartition des tâches entre les bureaux de douane, le SRE, le SCD (ex. CERDOC) se pose (rôle respectif de chaque service après la délivrance du BAE ? travail du bureau de douane sur la DCG ? ...).

Ces évolutions se traduisent par un changement complet du contenu et des priorités du travail des agents (fonctions d'auditeur) avec une possibilité de valorisation des agents de catégorie A.

Le développement et l'enrichissement de l'audit par rapport au cadre actuel contribueront à la valorisation des fonctions des agents de catégorie A. Ils redonnent notamment une consistance aux fonctions des inspecteurs vis-à-vis des entreprises et des autres administrations.

La fin des contrôles d'initiative qui ont démontré leur précarité en terme de rendement (ciblage, analyse de risque, mise en place d'outils de pilotage) ne doit pas être perçue comme une " mutilation " **par les agents de terrain**.

2)- Méthodes de travail en frontière extérieure : l'expérience du Havre port (exemple de contrôle de flux, avec effet d'écluse et passage obligé au point d'entrée sur le territoire communautaire) :

Au Havre, le dédouanement s'effectue de manière clas-

sique (peu de procédures simplifiées) et les contrôles sont partagés entre la prise en charge et les secteurs de visite.

La cellule CRILOC réalise un travail d'analyse du risque. Chaque secteur de visite dispose de ses propres critères de sélection en plus des clés communes au bureau du Havre. La cohérence est assurée par une réunion tous les deux mois.

Chaque contrôleur de visite conserve cependant une autonomie dans la sélection de ses contrôles physiques.

On peut citer une correspondance entre les grands ports (Le Havre, Marseille et Dunkerque) où l'utilisation de gestion informatisée (Ademar, Gemini, Protis...) des mouvements de navires intégrant la prise en charge douanière voire d'autres dispositifs relevant de régimes douaniers leur est spécifique.

Les contrôles physiques dans les ports, aéroports et grandes plateformes autoroutières seraient maintenus aux passages obligés, mais il faudrait **mieux cibler les flux pour s'attacher aux flux sensibles**.

Les CRILOC sont pilotés par la DNRED et le niveau régional.

Dans la plupart des bureaux, on constate que les CRILOC sont insuffisamment modifiés. Le rapport entre nombre de criregs/crilocs – nombre de circuit 1 – nombre de visites sur circuit 1 pose un problème à la fois méthodologique et organisationnel.

L'amélioration de **l'efficacité des critères** passe par la création d'une cellule de ciblage au-dessus des cellules de visite mais il faut laisser la possibilité au service de contrôle de modifier à la marge le critère ou de le suspendre.

Le plan de contrôle est décliné aujourd'hui autour de thèmes réglementaires et de produits.

Au niveau régional, **il pourrait être articulé autour des entreprises** en prenant en compte le «risque entreprise».

Ces deux approches sont complémentaires. Le ciblage pourrait être réorienté selon les deux approches.

3)- Contrôles douaniers et sécurité des entreprises :

L'un des moyens dont dispose la douane pour accompagner l'entreprise est d'assurer la sécurité juridique de ses opérations (validité des renseignements délivrés, problématique des contrôles différé ou a posteriori sur trois ans).

Les entreprises sécurisent l'ensemble de leurs risques (personnel, informatique, risques incendie), pourquoi pas le risque douane ?

Cela pourrait se faire au travers de la **technique de certification** des opérations douanières mettant l'entreprise à l'abri des redressements (hormis les situations de fraude organisée).

4)- Méthodes de travail et organisation interne des bureaux

Les méthodes de travail devront évoluer

Par exemple, un pourcentage élevé de déclarations traitées par le SOFI se voit attribué le circuit 1. Cela n'est pas normal si le ciblage est bien fait. De plus, cet afflux en circuit 1 génère une charge documentaire pour le service, sans motif fondé.

L'organisation des bureaux date de 50 ans et se fonde sur la **taylorisation des fonctions**.

Dans les futurs bureaux de douane, il conviendrait :

- d'une part, de traiter en masse et en ligne certaines opérations,
- d'autre part, de traiter de manière sectorielle des entreprises ou des procédures. En cas de non respect, la procédure serait supprimée.

En parallèle, **le fonctionnement des bureaux de douane est à redéfinir :**

Dans un bureau de douane, beaucoup de tâches se font au détriment des contrôles. Il manque souvent du temps/agent pour exploiter les données car il est souvent consommé pour d'autres tâches (accueil des usagers, renseignements téléphoniques...).

Certaines **tâches** devraient être évacuées (à titre d'exemple, les services perdent énormément de temps pour répondre à des demandes de particuliers comme le dédouanement de véhicules ou assistent les opérateurs).

Dans la plupart des bureaux, on constate que le temps des agents est consacré à des tâches autres que le contrôle des opérations douanières. Il est notamment occupé à la délivrance de renseignements aux particuliers et l'assistance des opérateurs. **Le contrôle du dédouanement est devenu une portion congrue de l'activité, ce qui peut être révélateur de 2 situations qui parfois se cumulent :**

- **part mineure du dédouanement (notamment par rapport à l'activité CI ou fiscalité transport et pétrolière) dans certains bureaux,**

- **effectif minoritaire dédié à la visite qui constitue la variable d'ajustement des ressources humaines du bureau par rapport à la comptabilité, aux CI, etc...**

Certaines **tâches de gestion qui dispersent les effectifs pourraient donner lieu à concentration** (TGAP, remboursements TIPP...).

Or, la réception des particuliers et opérateurs n'est pas un gage de qualité du service rendu.

D'ailleurs, nous n'avons pas une bonne évaluation des besoins des entreprises car les douaniers ont en face d'eux les salariés et non les chefs d'entreprise. Ces derniers raisonnent en termes de coût et de temps.

L'idée est de multiplier les canaux d'information rendant exceptionnel voire inutile le déplacement au bureau de douane de certains publics. Le bureau de douane devient alors un centre de contrôle.

Le système de sectorisation des bureaux (section / visite) sera nécessairement remis en cause.

Faut-il spécialiser les bureaux ? La spécialisation des bureaux de douane (logique de coût) est-elle à envisager ? Si oui, quels en sont les dangers lors des changements réglementaires, par exemple, fermeture à terme de bureaux qui seraient spécialisés dans la PAC ?

L'élargissement des plages horaires de dédouanement est envisagé.

Or, il ne constitue pas nécessairement une réponse aux besoins des entreprises.

Par exemple, au Havre, la manutention travaille H24 mais les gestionnaires de MADT ferment à 17h00.

Dès lors, il est préférable de faire coïncider les horaires d'ouverture des bureaux aux besoins des opérateurs sur le principe des unités de dédouanement dédiées. Les horaires pouvant varier selon les lieux.

Commentaires et résultats des C.A.P.C. n°1 et 2 réunies le 20 septembre 2005

Les CAPC étaient présidées par M. MONGIN, assisté de M. BONNET et de leurs collaborateurs.

André DORIATH, Dominique GAUDIN, Patrick LANNEAU, Jean-Yves MAHE, Jean-Pierre PAYEN, Claude ROUSSEL et Jean-Jacques SOULIE représentaient le SNCD.

M. MONGIN a indiqué que les deux futurs emplois de directeurs régionaux garde-côtes (Nantes et Rouen) seront comblés ultérieurement.

Par ailleurs, il envisage - pour le poste de directeur régional à la DNSCE - une nomination " atypique " (spécialisation en informatique).

Cependant, cet emploi ne serait pas pris en compte sur les postes budgétaires des directeurs régionaux.

Il en est de même en ce qui concerne l'emploi de directeur régional auprès du cabinet du ministre, qui serait un emploi en surnombre.

Enfin, M. BONNET a précisé qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de position arrêtée quant à la répartition entre directeurs régionaux de classe fonctionnelle et directeurs régionaux de classe normale. L'implantation sera revue en fonction de l'importance relative des directions.

Sur cet aspect, le SNCD a rappelé qu'il souhaitait que les directions régionales territoriales soient progressivement tenues par des directeurs régionaux de classe fonctionnelle.

I - Directeur interrégional :

Nomination à :

- **MONTPELLIER** (DI de Montpellier) : de **M. Georges BOURHIS**, directeur régional de classe fonctionnelle des douanes à Perpignan (direction régionale des douanes de Perpignan).

II - Directeur régional de classe fonctionnelle :

Nomination à :

- **LILLE** (direction régionale des douanes de Lille) : de **M. André COURTECUISSÉ**, directeur régional de classe normale des douanes à Roissy-en-France (direction interrégionale des douanes de Roissy-en-France) ;

- **MARSEILLE** (direction régionale des douanes de Marseille) : de **Mme Odile GONTHIER**, directrice régionale de classe normale des douanes à Marseille, adjointe au directeur interrégional (direction interrégionale des douanes de Méditerranée) ;

- **Direction des opérations douanières à Paris** (direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières) : de **M. Alain BAR**, directeur régional de classe normale des douanes à Roissy-en-France (direction interrégionale des douanes de Roissy-en-France) ;

- **PERPIGNAN** (direction régionale des douanes de Perpignan) : de **M. Philippe GALY**, directeur régional de classe normale des douanes à Toulouse (direction nationale des statistiques et du commerce extérieur).

III- Directeur régional de classe normale :

1 – Affectation à :

- **LYON** (direction régionale des douanes de Lyon) : de **Mme Marie-Line MONTARNAL**, directrice régionale de classe normale des douanes à la direction générale ;

- **NANTES** (direction régionale des douanes de Nantes) : de **M. Pierre CARIOU**, directeur régional de classe normale des douanes, adjoint au directeur interrégional à Nantes (direction interrégionale des douanes des Pays-de-la-Loire) ;

- **ROUEN** (direction régionale des douanes de Rouen) : de **M. Bruno MIRANDE**, directeur régional de classe normale des douanes, adjoint au directeur interrégional à Rouen (direction interrégionale des douanes de Rouen).

2 – Nomination à :

- **ROISSY-EN-FRANCE** (direction régionale des douanes de Roissy voyageur) : de **M. Gérard CANAL**, directeur-adjoint des douanes à Mulhouse (direction régionale des douanes de Mulhouse) ;

- **ROISSY-EN-FRANCE** (direction régionale des douanes de Roissy fret) : de **Mme Sylvie BOURLHONNE**, directrice-adjointe des douanes à Dugny (direction interrégionale des douanes d'Ile-de-France) ;

- **DIJON** (direction régionale des douanes de Dijon) : de **M. Guy JEAN-BAPTISTE**, directeur-adjoint des douanes à Roissy-en-France (direction régionale des douanes de Roissy-en-France) ;

- **BORDEAUX** (direction régionale des douanes de Bordeaux) : de **M. Michel ROMETTI**, directeur-adjoint des douanes à Nice (direction régionale des douanes de Nice) ;

- **Cabinet du ministre délégué** : de **M. Jean-Michel THILLIER**, directeur-adjoint des douanes mis à disposition auprès du cabinet du ministre.



SNCD- INFO : Editeur : Syndicat National des Cadres des Douanes et Droits Indirects - 80, rue de Paris - 93100 MONTREUIL
TEL : 01.42.87.08.32 ou 06.80.54.05.58 (JD) ou 06.72.93.28.12 (PL) ou 06.86.43.26.37 (ER)

Fax : 01.42.87.08.54 – Mél : sncd.siege@wanadoo.fr

Président : Alain LEBLANC - Directrice de Publication : Elisabeth ROGANI.

Commission Paritaire n° 1008 S 06770 - Dépôt légal : I.S.S.N. 1272-5749

Tirage 2.000 exemplaires - Imprimerie GERBERT - 31 Chemin du Berthou - 15000 AURILLAC.