



Paris, le jeudi 12 mars 2020

Messieurs Philippe BOCK et Fabien MILIN
co-secrétaires généraux de SOLIDAIRES Douanes
93 bis rue de Montreuil
75011 PARIS

à

Monsieur Alexandre GARDETTE
Chef de la mission France recouvrement
Bâtiment Colbert
139 rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Objet : Transfert de fiscalité – argumentaire pour le maintien des TIC au sein de la DGDDI.

Monsieur le Chef de mission,

Le processus de transfert de taxes gérées par la Direction générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) vers la Direction générale des Finances Publiques (DGFiP) a été acté en loi de finances pour 2020, sans que ce texte ne tranche sur ce qui fera effectivement l'objet d'un transfert : le seul recouvrement ? Ou également l'assiette et/ou le contrôle de ces fiscalités ?

Ce périmètre doit être fixé par ordonnances. Afin de procéder à cet arbitrage, des groupes de travail « bidirectionnels », présidés par vous et réunissant des représentants de l'administration et du personnel des deux directions se tiennent depuis la fin de l'année 2019.

Le groupe de travail sur le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), qui devait également tenir lieu de bilan d'étape, vient d'être annulé, à l'instar de celui sur les taxes intérieures de consommation (TIC) : sur le gaz naturel (TICGN), sur le charbon (TICC) et finale d'électricité (TICFE). Aucune date de report n'a été communiqué.

Ces ajournements entretiennent un climat de flou et d'incertitudes, particulièrement pénalisant pour les agents des douanes exerçant dans le périmètre des missions soumises à transfert. Ils ne reçoivent aucune information pertinente de leur encadrement. Les agents douaniers, comme leurs représentants élus, sont maintenus dans l'ignorance des démarches entreprises par leur administration sur ce dossier d'une importance primordiale pour les agents concernés.

C'est pourquoi, sur le dossier des TIC, convaincus de l'intérêt pour l'État de maintenir ces trois taxes dans le domaine de compétence de la DGDDI, nous développerons ci-dessous des arguments qui plaident en ce sens.

Tout d'abord, SOLIDAIRES Douanes rappelle un point fondamental : les TIC et les contributions indirectes constituent des accises au sens du droit européen.

Nonobstant la centralisation du recouvrement d'un certain nombre de taxes indirectes voulue par le gouvernement, nous rappelons que les textes européens applicables en matière d'accises¹ doivent être mis en œuvre d'un seul et même tenant et, pour être efficace, par une seule administration. À l'heure actuelle, nous considérons que seule la DGDDI est en mesure d'assumer ce rôle.

Les TIC, à l'instar des contributions indirectes, ne sont pas des dispositifs fiscaux purement nationaux, mais, bien au contraire, sont entièrement régis par des textes européens. Si la France a choisi de créer des fiscalités spécifiques pour le charbon, le gaz et l'électricité, **les normes européennes, d'application directe, exigent de considérer ces taxes comme des « accises », et ne peuvent être décorréées du traitement appliqué aux autres marchandises soumises à accises, alcools, les tabacs, ou carburants.**

Nous rappelons que le cadre européen de ces fiscalités résulte de la mise en place du marché unique. Les produits à accise, comme tous les produits, circulent librement à l'intérieur de l'espace européen. Or, leur sensibilité fiscale et, donc, leur sensibilité à la fraude, est très importante. C'est pourquoi les textes européens organisent non seulement le cadre de taxation, mais aussi de circulation de ces produits, ces deux notions étant fortement imbriquées l'une dans l'autre. Et, en toute logique, à partir de 1993, la France a confié ces compétences à l'administration des douanes, seule à même d'assurer à la fois le suivi et le contrôle de la fiscalisation et de la circulation de ces produits.

A ce titre, la Douane siège au comité des accises au niveau européen, instance de concertation et d'harmonisation chargée d'organiser le cadre de fiscalisation et de circulation de tous les produits soumis à accises.

SOLIDAIRES Douanes considère que :

- le traitement global de la problématique des accises plaide en faveur du maintien des missions de collecte et de contrôle des TIC et des contributions indirectes dans le champ de compétences de la DGDDI,
- la sécurisation des recettes de l'État exige que la DGDDI soit renforcée dans l'exercice actuel de ses missions, tant au niveau de la perception de ces taxes auprès des opérateurs, qu'au niveau des contrôles exercés à tous les stades d'un même processus économique et logistique (production, stockage, circulation, consommation).

1. Les TIC sont des « accises » au sens du droit européen et exigent à ce titre d'être appréhendées de façon transverse par la seule administration compétente : la DGDDI.

Le droit européen qui régit les accises ignore la dichotomie entre un champ d'intervention douanier (contrôles à la circulation) et un champ d'intervention fiscal (établissement de l'assiette, contrôles des redevables, perception), sur laquelle repose la logique du transfert des missions fiscales de la DGDDI vers la DGFIP.

Pour les instances européennes, les marchandises soumises à accises doivent faire l'objet d'une surveillance étatique constante, depuis leur entrée ou leur production sur le territoire de l'Union, jusqu'à l'acquiescement définitif des droits et taxes dans l'État membre de consommation finale.

En application de la réglementation européenne, des documents de suivi (documents d'accompagnement à la circulation, déclarations de stock, comptabilité-matières, etc) et des statuts (entrepositaire agréé, fournisseur) permettent le suivi des produits et des opérateurs.

Les bureaux effectuent le suivi des opérateurs, tandis que les effectifs de la branche « surveillance » du réseau de la DGDDI permettent d'effectuer les contrôles à la circulation, requis dans le cadre du contrôle des flux des produits soumis à accises.

¹ Directives UE n°2003/96 du 27 octobre 2003 relative à la taxation des accises et n°2008/118 du 16 décembre 2008 relative au contrôle des mouvements de marchandises soumises à accises.

Même contestée par le projet de transfert des contributions indirectes, la compétence de la Douane en matière d'alcools, de tabacs, et de carburants & combustibles apparaît évidente, compte tenu de la matérialité de ces produits et des risques établis de fraude qui y sont liés. La nécessité de contrôles à la circulation, qui ne peuvent qu'être effectués par la Douane et qui ne le seront jamais par la DGFIP, destinent effectivement l'administration chargée de la marchandise - la Douane - pour la fiscalisation des ces produits.

Si le gaz et l'électricité ne sont pas des produits qui se stockent, il n'en demeure pas moins que l'unicité du droit européen en matière d'accises, la logique de traitement des fiscalités indirectes, le savoir-faire démontré sur gestion et la capacité de contrôle de ces taxes plaident, dans une logique de bonne gestion de l'État, pour le maintien de toutes les fiscalités de l'énergie dans le champ de compétences de la DGDDI.

S'agissant des produits pétroliers (TICPE), le choix qui a été fait de maintenir ces missions dans le champ de compétences douanier, est considéré par SOLIDAIRES Douanes comme le dispositif de référence pour une gestion cohérente des problématiques liées à la réglementation sur les accises.

Comment considérez-vous que l'objectif de rationalisation des missions fiscales de l'État peut-il être atteint avec le transfert d'une partie de la fiscalité énergétique vers la DGFIP ? Alors même que l'Union européenne exige d'appréhender cette fiscalité sous l'angle de la traçabilité permanente du produit taxable et que la DGDDI reste par ailleurs en charge de la TICPE ?

2. Les contrôles « de 1^{er} niveau » mis en oeuvre par la DGDDI auprès des utilisateurs finaux (des bénéficiaires des exonérations et / ou taux de réduits) de TIC peuvent seuls à permettre de sécuriser la perception des recettes fiscales.

L'exemple de la TICFE permet de démontrer, qu'en matière de TIC, le risque fiscal se situe au niveau des opérateurs bénéficiant de l'exonération et/ou de taux réduits, et non au niveau du redevable légal (i.e. le fournisseur d'énergie).

Dans le dispositif actuel, les bénéficiaires s'« auto-exonèrent » en tout (exonération) ou partie (taux réduits) du paiement de la TICFE par simple déclaration faite au redevable légal, sans que ce dernier ne soit comptable de la légalité de cet avantage fiscal.

En conséquence, le contrôle des opérateurs bénéficiant d'une exonération ou d'un taux réduit a été élevé au rang de priorité nationale pour les services de la DGDDI en 2016, depuis l'élargissement simultané de l'assiette de la taxe et du nombre de bénéficiaires d'exonérations et de taux réduits par le dispositif légal. Ces contrôles ont permis d'enregistrer les résultats suivants, dont les montants ont augmenté de près de 600 % en seulement 3 ans :

Années	TICFE – montant des taxes compromises en euros
2017	3 750 000 €
2018	15 685 000 €
2019	19 590 000 €

Le risque d'augmentation exponentielle de la perte fiscale est maîtrisé par la mise en oeuvre de contrôles dits « de 1^{er} niveau » par les services de la DGDDI ; c'est-à-dire des contrôles de régularisation, réalisés au fur et à mesure de l'accomplissement des formalités administratives obligatoires par le bénéficiaire de l'exonération.

Ces contrôles permettent d'abonder régulièrement le budget de l'État et d'instaurer un rapport de confiance avec les opérateurs de la filière, dans le sens d'une interprétation uniforme d'une réglementation complexe.

De son côté, la DGFIP a annoncé qu'elle procéderait uniquement à des contrôles dits « de niveau 2 », c'est-à-dire dans un délai plus ou moins long suivant l'exonération effective des opérateurs et agissant sur la période de reprise fiscale (3 ans + année de contrôle en cours). Ces contrôles seraient par ailleurs réalisés par les services fiscaux auprès du redevable légal de la taxe et non auprès des bénéficiaires de l'avantage fiscal.

Un tel dispositif nous paraît à la fois inadapté et inefficace, en ce sens qu'il ne cible pas les risques de fraude les plus élevés et qu'il méconnaît le rôle d'accompagnement du contrôle, parfaitement exercé par des services douaniers spécialisés en fiscalité de l'énergie. Le secteur énergétique a d'ailleurs déjà fait connaître son opposition de principe au transfert des missions de la DGDDI à la DGFIP.

Nous espérons que ces arguments plaidant pour le maintien de ces fiscalités dans le champ de compétences de la DGDDI retiendront votre attention.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Chef de Mission, en l'assurance de notre considération distinguée.

P/ SOLIDAIRES Douanes
Les co-secrétaires généraux



Philippe BOCK



Fabien MILIN