

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de M. Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières au ministère de l'Économie et des finances (DNRED). 2

Mardi

12 février 2013

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Présidence
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à dix-sept heures quinze.

Mme la présidente Patricia Adam. Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), qui est rattaché à la direction générale des douanes du ministère de l'économie et des finances.

Monsieur le directeur, si la DNRED est une direction du renseignement moins connue du grand public que la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ou la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), elle contribue néanmoins pour une part non négligeable à l'équilibre des finances publiques tout en apportant une contribution importante au renseignement français. Votre direction fait en effet pleinement partie de la communauté nationale du renseignement. Vous travaillez également en étroite coordination avec la police judiciaire.

Vous avez sous vos ordres 700 fonctionnaires.

Avant de vous céder la parole, je souhaiterais préciser à mes collègues que, si l'objet de votre audition, monsieur le directeur, est une meilleure connaissance par les parlementaires comme par l'ensemble des Français de la communauté du renseignement, certaines informations que vous pourriez nous révéler peuvent revêtir un caractère confidentiel. Nous sommes donc convenus que le compte rendu de cette audition, comme de celles des services à venir, sera strictement limité aux propos relatifs à la présentation des services de renseignement.

M. Jean-Paul Garcia, directeur de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). Je suis très heureux de venir présenter mon service aux représentants de la nation que vous êtes afin de vous montrer en quoi le rattachement de la DNRED à la communauté du renseignement, que vous avez décidé en 2008, était justifié.

La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, à l'origine Direction nationale des enquêtes douanières, est née dans le courant des années 1930 de la nécessité tant de procéder à des enquêtes douanières après le passage des marchandises ou des voyageurs au contrôle des vérificateurs douaniers, que de lutter contre la contrebande, c'est-à-dire contre des importations ayant échappé à la douane le plus souvent parce qu'elles sont prohibées ou fortement taxées.

La direction lutte en effet depuis son origine contre l'importation illégale de produits particulièrement sensibles comme les stupéfiants ou les armes, ou de produits fortement taxés comme le tabac, qui font toujours l'objet d'une importante contrebande. Elle mène également aujourd'hui un combat résolu contre les contrefaçons, qui portent une atteinte directe à l'économie nationale.

C'est en 1988 qu'a été adjointe à la Direction nationale des enquêtes douanières, une direction du renseignement dont l'objet est de recueillir des informations en vue de les rendre opérationnelles. Ces informations, ainsi transformées en renseignement, sont destinées aussi bien aux équipes de la DNRED qu'à l'ensemble des services douaniers français et, éventuellement, étrangers.

En 2013, la direction est forte de 717 agents : 200 sont répartis à part égale entre la direction des enquêtes douanières (DED) et la direction du renseignement douanier (DRD), quelque 450 relevant de la direction des opérations douanières (DOD), qui est le service action de la direction. Quant aux agents restants, ils sont affectés aux différents services centraux : agence de poursuite (AP) des infractions douanières, qui représente la DNRED ainsi que les douanes parisiennes devant les tribunaux, recette régionale (RR) pour la perception des droits et le recouvrement des amendes, gestion des ressources humaines (GRH) et budget opérationnel de programme logistique et informatique (BOPLI).

Notre budget s'élève en 2013 à 52 millions d'euros en personnel et à 6,9 millions d'euros en fonctionnement – déduction faite de la réserve des 6 % .

Nos activités étant celles d'un service de renseignement, moins de 7 millions en fonctionnement, c'est peu. Nous disposons également de ressources provenant du fonds de concours de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) : 600 000 euros en 2012 et vraisemblablement de l'ordre de 450 000 en 2013.

Les postes importants du budget de fonctionnement sont les déplacements opérationnels et l'acquisition de logiciels ou de matériels allant des véhicules (parfois atypiques dans l'administration) à des matériels spécialisés. Au sein de la direction du renseignement douanier (DRD), les bases de données, matériels informatiques et logiciels destinées à la surveillance du cybercommerce, représentent aussi un poste budgétaire important.

La compétence de nos agents est nationale : DED et DRD opèrent depuis le siège à Ivry sur Seine. La direction des opérations (DOD) dispose de vingt-trois services sur l'ensemble du territoire français, dont quatre pour la zone Antilles-Guyane – Guyane, Martinique, Guadeloupe et Saint-Martin. La DED dispose également d'un service à Fort de France opérant dans la zone Antilles-Guyane.

Nos agents ont également vocation à se déplacer à l'étranger, mais n'y conduisent jamais d'actions complètement clandestines, agissant toujours sous la couverture d'un service ami ou allié dans le cadre d'une assistance administrative mutuelle – la DNRED n'est pas un service de police judiciaire, aussi son action est-elle purement administrative. En revanche, contrairement aux services frères, le code des douanes nous aide en matière de communication des renseignements. Ainsi l'article 65 du code des douanes donne aux agents des douanes le pouvoir de demander communication, notamment aux entreprises de télécommunications, de tout élément relatif à une activité ayant des ramifications internationales dès lors que la personne concernée est en lien, même diffus, avec une activité économique, commerciale ou de contrebande internationale.

Nous entretenons des rapports nombreux avec les services de la justice et les offices centraux de la police ou de la gendarmerie, notamment leurs sections de recherche. Toutefois, dès que ces services agissent en phase judiciaire, que ce soit dans le cadre d'une enquête préliminaire contrôlée par un juge d'instruction ou par un parquet, ou sur commission rogatoire, nous n'avons d'autre choix que de nous inhiber, n'ayant pas de compétence de police judiciaire. Notre mission consiste à réunir des éléments qui permettront aux services de police judiciaire, et notamment le service de la douane judiciaire, de travailler sur la base du code de procédure pénale.

M. Nicolas Dhuicq. Pouvez-vous estimer le coût du trafic de tabac pour la collectivité nationale ? Connaissez-vous les prix auxquels les majors américaines vendent les paquets de cigarettes aux distributeurs ?

Qu'en est-il par ailleurs du volume de pièces chinoises de contrebande importées en France ? Quelles sommes sont en jeu ?

M. Jean-Paul Garcia. Il m'est difficile de vous répondre sur le tabac parce que les majors adaptent le prix des paquets aux pays dans lesquels elles les exportent. C'est ainsi que les paquets de Marlboro, qui font l'objet de la contrebande à la fois la plus volumineuse et la plus rentable du monde, ne sont vendus officiellement au public que quelques dizaines de centimes d'euros en Ukraine, plus de six euros en France et encore plus cher au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves. La marge réalisée évolue donc en fonction des pays indépendamment du poids des taxes.

De toute façon, notre travail vise à arrêter la contrebande d'où qu'elle vienne : nous ne prenons pas en considération la question des marges.

M. Nicolas Dhuicq. L'augmentation de la contrebande met toutefois en grande difficulté les débitants de tabac français.

M. Jean-Paul Garcia. Les difficultés des buralistes ne sont pas tant liées aux marges réalisées par les majors qu'au prix public du paquet.

J'ai travaillé à Marseille, en Espagne, à Lyon, j'ai réalisé diverses missions en Italie : je peux affirmer que la France n'est pas un pays de consommation de tabac de contrebande, contrairement à l'Espagne, l'Italie ou la Grande-Bretagne, c'est-à-dire des pays où le réseau des distributeurs est soit inexistant soit secondaire – c'est le cas de l'Espagne, pays dans lequel il est plus facile d'acheter du tabac dans la rue ou sur les étals des marchés que chez les débitants de l'État. En Grande-Bretagne, l'institution du club favorise le tabac de contrebande.

Une de nos actions prioritaires de 2011 a consisté à lutter avec la préfecture de police et les effectifs douaniers de la Ville de Paris contre la vente de tabac de contrebande à Barbès, à la suite de l'agression très violente dont avait été victime dans ce quartier un policier de la brigade anticriminalité (BAC). Nous souhaitons remonter jusqu'aux fournisseurs. Les quantités de cartouches saisies ont été inférieures à la tonne, ce qui est insignifiant par rapport aux quantités de tabac de contrebande qui transitent par la France. Toutefois, les cigarettes de contrebande qui passent par le port de Marseille, importées sur les ferries ou les cargos venant du Maghreb, sont destinées au marché français essentiellement local.

Ce sont surtout les buralistes frontaliers qui connaissent des difficultés car il est aisé pour les fumeurs d'aller acheter légalement des cigarettes en Espagne ou en Belgique, mais il ne s'agit plus *a priori* de tabac de contrebande. Le cas de l'Andorre est à cet égard différent.

M. Nicolas Dhuicq. Toutes les zones rurales sont désormais touchées. Une tonne équivaut à trois vies de fumeurs.

M. Jean-Paul Garcia. Les produits en provenance de Chine nous posent deux types de problème : la contrefaçon et la fraude à la TVA.

Nos résultats en matière de lutte contre les contrefaçons chinoises entrant sur le territoire français sont réguliers mais insuffisants. Nous avons récemment saisi dans un conteneur du Havre plus de 25 000 câbles de raccordement qui contrefont une marque distribuée par un grand magasin spécialisé dans le bricolage : ces câbles, en cours d'expertise, ne sont probablement pas conformes aux normes européennes. Nous saisissons surtout, en provenance de Chine, des contrefaçons de marques de produits de grande consommation – textile, porte-clefs, bouchons de valve de pneus d'automobiles, stylos...

Le second problème concerne des produits dont les droits d'importation au tarif douanier commun ont été payés lors de leur entrée dans l'Union européenne – essentiellement par la Belgique ou les Pays-Bas mais de plus en plus aussi par l'Espagne ou l'Italie – mais qui, par la suite, ont disparu en circulant librement dans l'Union sans acquitter la TVA dans le pays de destination – il ne revient plus à la douane de contrôler le paiement de la TVA depuis 1993. Si nos services ne trouvent pas physiquement la marchandise, il est impossible d'en percevoir la TVA.

Chacun peut donc saisir l'intérêt d'un service de renseignement fondé sur des sources humaines, que nous rémunérons et qui nous indiquent où se trouvera réellement tel ou tel conteneur. Il nous appartient d'intervenir à l'arrivée de celui-ci. Nous devons évidemment intercepter un responsable, car si la marchandise entre dans un entrepôt, nous ne réussissons plus à prouver sa situation voire à trouver un responsable. Cette pratique concerne essentiellement des produits importés de Chine et, de plus en plus, de Turquie.

Mme Émilienne Poumirol. Les services de renseignement ont été réorganisés en 2008. Leur grand nombre ne nuit-il pas à la complémentarité de leurs missions et ne pèse-il pas sur le budget de l'État tout en rendant plus difficile le contrôle parlementaire ?

Ne serait-il pas possible de regrouper les divers services de renseignement au sein d'une mission budgétaire unique, ce qui aurait l'avantage à la fois de rendre plus lisibles leurs actions et de faciliter leur contrôle ?

Mme la présidente Patricia Adam. Cette question est actuellement abordée par les groupes de travail du Livre blanc ainsi que par la délégation parlementaire au renseignement.

M. Jean-Paul Garcia. Chaque service a sa spécificité.

Faire l'économie de la DNRED impliquerait d'en confier les missions pour partie à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et pour partie à la police judiciaire, avec quelques morceaux à la DCRI et à la DGSE. Avec 700 agents, la DNRED a réalisé plus de la moitié des résultats des 17 000 agents des douanes en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, près de 70 % en matière de tabac par exemple. Je crains que sa connaissance des méthodes, de l'économie et du milieu douaniers se perde dans les grandes nébuleuses que sont le ministère de l'intérieur et la DGFIP. C'est en général ce qui se produit lorsque l'on dilue ainsi des services spécialisés. De plus, ces grosses structures, lourdes, à la chaîne de commandement étirée, n'ont pas la même capacité d'action rapide.

M. Guy Chambefort. Les représentants des buralistes, que nous recevons dans nos circonscriptions, sont convaincus que la contrebande de tabac se développe en France. Ne conviendrait-il pas de révéler la véritable ampleur de ce phénomène ?

Un autre phénomène inquiète également les burocrates : c'est le développement des commandes de tabac sur internet à des tarifs inférieurs à ceux qui sont pratiqués en France. Les consommateurs craignent d'être court-circuités à plus ou moins brève échéance.

M. Daniel Boisserie. Pensez-vous que la suppression des douanes aux frontières intérieures de l'Union européenne ait été une bonne chose ?

Manquez-vous de moyens sur les plans technique, matériel et humain ?

Enfin, des industriels français toujours plus nombreux s'équipent d'usines chinoises, clefs en main. Ce phénomène est-il en passe de devenir inquiétant ?

M. Jean-Paul Garcia. Autrefois, la Communauté économique européenne (CEE) se développait au sein d'un espace dont la mission était de réagir aux agressions, notamment économiques, venues de l'extérieur. Aujourd'hui, il semble que l'Union européenne soit plus proche du modèle de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La douane française s'est adaptée constamment à cette évolution depuis 1958 et 1993. L'option définie par la Commission européenne conduit à la constitution d'un espace libre au sein duquel il est très difficile de lutter contre des produits en provenance d'États qui, eux, se développent à l'abri d'un protectionnisme assumé. Je pense notamment au Brésil, à la Chine ou à l'Inde, qui sont devenus des États industriels puissants.

Les médicaments constituent une de nos grandes préoccupations en matière de risque économique. Si la France est encore protégée en raison de l'existence d'une autorisation de mise sur le marché, internet constitue toutefois un risque majeur : chacun peut acheter aujourd'hui sur internet des médicaments produits en Inde qui possèdent les mêmes principes actifs que leurs équivalents vendus en Europe. Il ne s'agit pas forcément de contrefaçons. Ces pays pourront à l'avenir d'autant mieux inonder le marché de médicaments aussi efficaces que les nôtres que la législation européenne en libéralisera la commercialisation. D'où l'intérêt de la vigilance assurée sur internet par cyberdouane.

La douane française s'est remarquablement adaptée puisque nous sommes passés d'un service très dur à un service très conciliant. Alors qu'autrefois, une vérification douanière dans une entreprise était relativement brutale, aujourd'hui, la douane assure un accompagnement des entreprises et se montre compréhensive. En 2011, le directeur général des douanes et des droits indirects, a signé conjointement avec la présidente du MEDEF, une charte des contrôles douaniers.

Cette adaptation de la douane française aux évolutions récentes n'en rend que plus nécessaire l'existence d'un service de renseignement comme la DNRED pour contribuer à une certaine régulation. Dans ce contexte, le renseignement est absolument nécessaire.

Il est vrai que la contrebande de tabac se développe constamment – les saisies que nous effectuons le prouvent. Sur le marché français, l'année 2012 est marquée par un accroissement sensible de l'importation de tabac à narguilé – nous en avons saisi cette année 21,2 tonnes contre 6,5 en 2012 et 15 en 2011. En revanche, les résultats dans la lutte contre la contrebande des cigarettes sont relativement stabilisés.

M. Philippe Folliot. Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés pour lutter contre la délinquance sous toutes ses formes grâce à un regroupement des services de la

police, de la gendarmerie, des douanes et du fisc. Cette coordination des moyens a permis d'obtenir des résultats non négligeables, notamment en matière de revenus dissimulés.

Une semblable coordination permet-elle de s'attaquer aux sources des revenus des groupes terroristes islamistes, la frontière entre le combat fondamentaliste et le narcotrafic étant plus que poreuse ?

Mme Nathalie Chabanne. La spécificité du code des douanes justifie certainement à elle seule votre indépendance.

Chacun sait que les douaniers et les gendarmes exercent leurs missions dans les territoires ultramarins, notamment en Guyane, dans des conditions très difficiles, voire dangereuses. Vous arrive-t-il de procéder, notamment en Guyane, à des saisies d'armes entrées illégalement sur le territoire national ? Si oui, en quelle quantité ?

Quelle est enfin la nature de votre coopération avec TRACFIN ?

M. Jean-Paul Garcia. L'argent est évidemment une de nos préoccupations majeures mais les résultats pourraient être meilleurs.

Afin de renforcer l'action de la division d'enquête chargée du suivi des mouvements financiers, nous avons créé la semaine dernière au sein de la direction des opérations douanières (DOD) un groupe de lutte contre les circuits financiers clandestins. Par ailleurs nous travaillons en liaison étroite avec TRACFIN sur de nombreux objectifs. Ce service de renseignement ne peut cependant légalement aller aussi loin que nous le souhaiterions en matière de communication des informations.

Il existe également au sein de la DNRED un groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme, composé de cinq membres, qui sont plus particulièrement attachés à la recherche d'éléments financiers en rapport avec le terrorisme. Ce groupe peut travailler en liaison avec la DGSE, DCRI et l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) notamment.

M. Jean-Jacques Candelier. Pensez-vous que la réforme du renseignement effectuée sous la précédente législature va dans le bon sens ?

La cyberdélinquance est-elle en progression ?

Enfin, que pouvez-vous nous dire du trafic de viande de cheval ?

M. Christophe Guilloteau. S'agissant du trafic de cigarettes, qui perd le plus : le fisc français ou les buralistes ?

M. Jean-Paul Garcia. Je pense que c'est le fisc, d'autant que l'État soutient les débitants, dont les difficultés ne sont pas égales sur tout le territoire.

La réforme de 2008 va dans le bon sens. La création de la communauté du renseignement est une réelle plus-value. La création du Conseil national du renseignement (CNR) a permis à des services qui se connaissaient déjà de mieux travailler ensemble. L'espace d'échange libre et direct au plus haut niveau que constitue le CNR, sous la

coordination éclairée et l'animation du coordinateur national a créé au sein des différents services, à tous les niveaux de commandement, une véritable synergie.

Nous devons encore améliorer nos performances en matière de lutte contre la cyberdélinquance, qui se développe beaucoup. La cellule « Cyberdouane » recevra avant la fin du mois de juin les moyens nécessaires pour développer la pratique des coups d'achat – nous en avons la capacité depuis 2012 – qui nous permet, sous une identité fictive, de pénétrer les réseaux. Nous avons déjà remporté quelques succès, en matière non seulement de médicaments et de cigarettes mais aussi de contrefaçons, internet étant un lieu privilégié d'échanges. À cette fin, nous mutualisons nos efforts également avec la gendarmerie, qui dispose en la matière d'un service efficace.

S'agissant du sujet en cours concernant un trafic de viande de cheval, je rappelle qu'il n'existe plus de douanes aux frontières intérieures de l'Union européenne. La Roumanie, d'où la viande proviendrait, dit-on, est dans l'Union européenne.

Mme la présidente Patricia Adam. Je tiens à souligner que la création en 2010 de l'Académie du renseignement, qui forme désormais l'ensemble des cadres du renseignement, quel que soit le service dans lequel ils seront appelés à exercer, a engendré une véritable dynamique à tous les niveaux de responsabilité, ce qui permettra de constituer à terme une véritable communauté du renseignement.

Des investissements importants demeurent toutefois nécessaires.

Je vous remercie, monsieur le directeur.

La séance est levée à dix-huit heures quinze.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Nathalie Chabanne, M. Guy Chambefort, M. Nicolas Dhuicq, M. Philippe Folliot, M. Jean-Pierre Fougerat, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Philippe Nauche, Mme Sylvie Pichot, Mme Émilienne Poumirol, Mme Marie Récalde, M. Jean-Michel Villaumé

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, M. Claude Bartolone, M. Sylvain Berrios, M. Philippe Briand, Mme Geneviève Gosselin, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Bruno Le Roux, M. Jean-Pierre Maggi, M. Alain Marty, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, M. François de Rugy