
LA DOUANE, UNE ADMINISTRATION DE DÉFENSE

Jean-François DUTHEIL

*Délégué aux Relations internationales
de la Direction générale des douanes et des droits indirects*

Qu'une administration ayant payé un lourd tribut durant les deux dernières guerres, puisse apparaître comme faisant partie de la communauté de défense apparaît normal ; à la réflexion les choses sont plus complexes.

Plus complexes d'abord parce que le concept même de défense a profondément évolué et qu'il se conjugue désormais avec celui de sécurité, plus complexes ensuite parce que la Douane a souvent été présentée comme une future victime collatérale de la construction européenne et de la mondialisation des échanges.

Il n'en est heureusement rien et si nous regardons de plus près les termes du livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2013 nous voyons que l'inventaire des menaces cite notamment le terrorisme, les cyber-menaces, le crime organisé, la dissémination des armes conventionnelles, la prolifération des armes de destruction massive, les pandémies ou encore les catastrophes naturelles ou technologiques.

La Douane est concernée au premier chef par nombre de menaces sur le territoire national comme à l'extérieur. C'est en effet une des caractéristiques de son action que d'anticiper très en amont les menaces qui touchent l'espace européen et/ou national. Le livre blanc rappelle l'importance de la connaissance et l'anticipation dans les fonctions chargées de lutter contre les menaces, il rappelle aussi l'importance de la prévention au travers une stratégie et une organisation interministérielle consolidée. Autant de priorités de l'action douanière.

Fondamentalement la Douane a très peu variée dans son format, qu'il s'agisse de son organisation territoriale ou du nombre de fonctionnaires qui la composent. Il y avait 20.000 douaniers sous le second empire il y en a un peu moins de 17.000 aujourd'hui. Convenons qu'au regard de l'augmentation de la population française et avec l'apparition des champs nouveaux de compétences, la prolifération, le trafic de stupéfiants ou la contrefaçon en termes de menaces ou le dédouanement des marchandises au profit de la cinquième économie mondiale, en termes de facilitation et de fluidité, la charge pour le budget de l'État reste très mesurée. La Douane génère environ 69 milliards d'euros par an de perceptions et coûte 1,5 milliard de fonctionnement.

Si son format a peu changé son environnement professionnel s'est profondément modifié. Trois paramètres me paraissent importants d'être soulignés :

- I. La globalisation des flux
- II. Le saut technologique
- III. L'espace de coopération

I. La globalisation de l'économie mondiale

Administration de régulation des échanges par excellence, la Douane vit au quotidien l'apparente contradiction qui réside dans la combinaison de la fluidité et de la sécurisation, ce qui pourrait s'apparenter à un exercice schizophrénie est en réalité la formalisation d'un mouvement puissant en profondeur de changement des méthodes et des mentalités.

Plus de 600 millions de conteneurs sont transportés par an, la Chine et l'Union Européenne représentent à elles deux près de 30 % du commerce mondial, les circuits de logistiques ont profondément muté et les notions de Hubs de redistribution ou de plateformes multi modales sont la traduction concrète d'un commerce qui optimise ses modes de production, ses circuits de transport et de redistribution et ses intervenants. À titre d'exemple 40 % des composants entrant dans la fabrication d'un produit fabriqué en France viennent de l'étranger.

Comment dans un environnement qui a vu en 20 ans le nombre de conteneurs multipliés par six, continuer à assurer la protection des territoires et des populations.

L'analyse qui conduirait en effet à opposer la facilitation à la sécurisation n'est pas pertinente, ce sont bien deux faces d'une même pièce, deux notions profondément imbriquées. La globalisation a participé activement à la croissance mondiale, à la création de richesse et à l'évolution des niveaux de vie dans les pays les moins avancés. Elle s'est aussi malheureusement accompagnée de l'apparition de menaces nouvelles en matière de prolifération, de terrorisme, de contrefaçons, en matière environnemental ou sanitaire. Elle a confirmé aussi l'importance des trafics illicites plus habituels qu'il s'agisse des stupéfiants, du tabac ou encore des armes.

Traditionnellement tournée vers le contrôle physique, la Douane a du revoir en profondeur ses modes d'action. Désormais deux notions constituent le quotidien de l'action douanière l'analyse de risque et le partenariat.

L'analyse de risque repose sur la capacité de traitement anticipé des données et la modélisation des situations potentielles de fraude. Elle suppose des informations, des systèmes d'information capables de traiter les informations, des capacités d'action sur le terrain, du suivi et de l'évaluation.

La Douane française s'inscrit dans un contexte mondial qui crée de la norme, l'élément déclencheur du 11 septembre 2001 a conduit à une évolution des processus douaniers qui ont essentiellement mis l'accent sur la sécurisation des flux. Les travaux à la commission à Bruxelles ou au sein de l'Organisation Mondiale des

Douanes ont majoritairement portés sur la capacité des douanes à s'assurer de la conformité des flux aux différentes réglementations.

Cet univers normatif n'a pas pour autant mis de côté la nécessaire dimension de compétitivité économique que recèle la Douane. Longtemps cantonnée à un rôle de neutralité économique, la Douane est désormais un véritable coproducteur de valeur ajoutée pour les entreprises ou les plateformes logistiques et noue avec le secteur marchand un vrai partenariat.

Apprendre à se mouvoir dans un environnement normatif qui échappe pour l'essentiel aux pouvoirs des législateurs des États, c'est aussi maîtriser les nouvelles technologies et les nouveaux outils.

II. Le saut technologique

La massification des flux ne permet plus le simple exercice de la profession de douanier à la frontière. Ainsi qu'il doit combiner facilitation et sécurisation, le douanier doit être capable d'agir en amont, sur et en aval de la frontière avec la même efficacité. La notion même de frontière a changé et s'est déplacée très en amont des seules limites géographiques.

C'est donc l'action en amont qui a assurément connu le plus d'évolutions. Il est illusoire de vouloir tout contrôler c'est matériellement impossible et économiquement suicidaire. Le métier de douanier a profondément changé, d'un contrôle mécanique systématique il s'exerce désormais vers un contrôle ciblé. L'enjeu principal de ces dernières années repose dans la capacité à obtenir et traiter les données commerciales avant que les flux physiques ne touchent les ports et aéroports français et européens.

L'accès à ces données repose sur un corpus normatif qui débute au début des années 2000 et qui constitue au plan mondial le cadre des échanges. Il repose aussi et surtout sur l'acceptation du secteur marchand à communiquer dans les temps, selon le bon protocole, les bonnes données, c'est désormais une obligation avec l'entrée en vigueur du programme européen ICS (communication anticipées des données du fret transporté) début 2011. C'est autant du point de vue du secteur privé que des administrations douanières une vraie révolution copernicienne, considérant la dématérialisation quasi totale des procédures douanières (33 millions de déclarations en 2013 en France) et la numérisation de l'activité marchande.

En termes de sécurisation, les douanes doivent s'assurer d'un accès complet, valide, pertinent et sécurisé aux données afin de mettre en œuvre les méthodes d'analyse de risque sur les flux sensibles.

C'est aussi un véritable enjeu dans le cadre de l'UE qui doit veiller au même niveau de traitement des flux, d'équipements, de maîtrise des outils informatiques et de connaissance des méthodes d'analyse de risque à l'échelle des 28 États membres. Ce qui s'avère être une mission difficile.

Le second aspect touche à l'utilisation d'équipements et de matériels de plus en plus perfectionnés. Un concept revient souvent celui de « *smart borders* », de frontières intelligentes.

De même que les douanes utilisent des technologies leur permettant de traiter un nombre considérable d'informations, elles ont perfectionné les modes de contrôles qualifiés de non intrusifs.

Ces contrôles reposent essentiellement sur la combinaison des technologies de géolocalisation, d'imagerie RX, de reconnaissance des plaques d'immatriculation ou de vidéo.

Pour l'essentiel, il s'agit de technologies partagées avec les autres services de l'État dans le but de mettre en place un guichet unique de la sécurité à l'entrée sur le territoire.

Enfin et c'est une spécificité de la Douane française qui possède en son sein un service garde-côtes, les travaux conduits actuellement sur le renouvellement de la flotte aérienne et la mise en service de patrouilleurs maritimes hauturiers conduisent à une meilleure lecture de l'environnement maritime et à des facultés de projection et d'action accrues.

III. Les nouveaux espaces de coopération

A. L'espace de coopération avec le secteur marchand

C'est celui qui s'impose au premier chef, le mode de relation entre administrations douanières et secteur privé change considérablement et se manifeste par une dimension de partenariat étroit.

La délivrance de l'agrément d'Opérateur Economique Agréé constitue pour l'entreprise la reconnaissance par l'administration de sa capacité à maîtriser en son sein les aspects touchant à la sûreté et la sécurité, à sécuriser sa chaîne logistique, à communiquer à la Douane les bonnes informations et à corriger les éventuelles dérives. C'est aussi un véritable atout dans la stratégie internationale de l'entreprise dès lors que des accords de reconnaissance mutuels passés entre pays et/ou régions du monde confèrent le même traitement aux opérateurs agréés. En France ce sont plus de mille entreprises qui sont OEA.

L'agrément constitue une sorte de contrat tacite entre l'entreprise et la Douane, la qualité d'OEA va s'accompagner d'un traitement privilégié, cela n'exclut pas le contrôle mais cela le module. L'administration aura ainsi le loisir d'orienter son action en direction des flux qui ne bénéficient pas du label OEA. C'est cependant plus qu'un contrat, c'est aussi et surtout la prise en compte par l'entreprise des risques inhérents à l'activité internationale, risques au plan de la sûreté (Risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques, chimiques, explosifs et terrorisme) et au plan de la sécurité (prohibition absolues ou relatives, stupéfiants, contrefaçons, espèces menacées, armes...). Cela participe de la prise de conscience collective des menaces au plan mondial.

B. L'espace de coopération national

C'en est fini de la traditionnelle dévolution des compétences en silos des trois administrations de sécurité, à la police la police des populations, à la gendarmerie la police des territoires et à la Douane la police des marchandises. La globalisation a balayé ces conceptions inadaptées au monde d'aujourd'hui. Les contraintes budgétaires nationales et les facultés de bénéficier de financements européens ont obligé les services à se doter d'une ligne stratégique partagée.

La création du conseil national du renseignement au sein duquel siègent des services des ministères de la défense de l'intérieur et du budget est la traduction de la mise en commun de l'information.

La mise en œuvre prochaine de l'unité d'analyse des données des compagnies aériennes, qui associera policiers et douaniers montrent l'imbrication des problématiques de sécurité.

Enfin l'action extérieure coordonnée des services de Douane, de gendarmerie et de police au sein de programmes sur financement bilatéral, européen ou mondial, notamment en Afrique et en Amérique du sud, montre la volonté d'associer très en amont les expertises respectives sur les sujets de sécurité.

C. L'espace de coopération internationale

Le concept de sécurité douanière et fiscale est désormais une réalité. Il repose sur le constat que la stabilité des états vulnérables reposent sur leur capacité à collecter les ressources budgétaires qui, pour certains, dépendent à plus de 50 % des recettes douanières. À défaut, les troubles qui peuvent surgir contaminent l'ensemble des structures de l'état qui se dégradent du fait de ne plus être en mesure de rémunérer leurs personnels, ce qui engendre des troubles plus graves encore. C'est ce que la Douane française a permis d'éviter au Mali en parallèle de l'intervention militaire. La notion de sécurité douanière est désormais reprise par un grand nombre d'organisations internationales et de bailleurs.

Plus près de nous, l'espace de coopération international c'est en premier lieu l'ensemble des structures et programmes européens qui concourent à une meilleure sécurité en Europe, EUROPOL, OLAF, FRONTEX dans lesquels la Douane française est présente. C'est en second lieu la capacité de la Douane française à travailler à l'étranger avec d'autres services douaniers, avec les services américains sur la gestion et l'analyse de risque, avec les services britanniques dans le cadre des programmes européens de lutte contre le trafic des stupéfiants en Afrique de l'Ouest et en Asie centrale, avec les services espagnols et italiens dans la lutte contre le trafic de cannabis, avec les services allemands dans la mise en œuvre de structures dédiées à la lutte contre la fraude par internet, Cyberdouane pour la France.

Enfin la capacité de la Douane française à anticiper, à identifier les menaces très en amont, à les prévenir et les faire cesser, s'exprime au travers l'activité soutenue d'un réseau d'attachés à l'étranger et la combinaison de l'action de deux

services spécialisés, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de Douane judiciaire (SNDJ).

Cette spécificités de la Douane française, en capacité de traiter l'information depuis son recueil (technique ou source humaine) jusqu'à son exploitation opérationnelle et judiciaire, est en fait peu répandu dans les douanes des autres pays, c'est en somme ce qui lui permet une efficacité reconnue : (7,2 t de cocaïne, 86 t de cannabis, 49 t de khat, 430 t de tabac, 7,6 millions de contrefaçons saisis en 2013).

Administration de défense probablement pas au sens premier du terme, mais assurément administration de défense économique, fiscale, du territoire, des citoyens et des consommateurs, la Douane est confrontée à de nouveaux enjeux. Ces enjeux sont ceux de la dématérialisation et de la virtualité (imprimantes 3D, Bitcoin ...) ceux de l'entrée en vigueur de nouvelles normes, ceux de l'innovation et de l'anticipation (Datamining) et au final ceux qui sont les plus importants, ceux de la formation et du management de ses personnels.

Autant de défis qui sont avant tout collectifs.