

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : portail-publi@ut-capitole.fr

LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1^{er} juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



THÈSE



En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Capitole

École doctorale : **Droit et Science Politique**

Présentée et soutenue par

DOMINGO Bruno

le 6 décembre 2017

Douanes et gouvernement de la sécurité

Etudier le policing et le champ de la sécurité par ses marges

Discipline : **Sciences Politiques**

Spécialité : **Science Politique**

Unité de recherche : **IDETCOM (EA 785)**

Directeur de thèse : Monsieur François DIEU, Professeur des Universités, Université Toulouse 1 Capitole

JURY

Rapporteurs Monsieur Dominique DUPREZ, Directeur de recherches, CNRS
Monsieur Jacques de MAILLARD, Professeur des Universités, Université de Versailles Saint Quentin

Suffragants Monsieur Jérôme FERRET, Maître de Conférence, Université Toulouse 1
Madame Michèle LALANNE, Professeur des Universités, Institut National Universitaire Champollion

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
I - Entre garde des barrières et logiques modernisatrices	14
A - Le garde barrière : archétype des représentations populaires	15
B - La difficile promotion d'un paradigme modernisateur	25
II – A la recherche des frontières de l'objet douanier	29
A - Définir la douane : normativités et organisations	29
B - Des travaux hétérogènes relatifs à l'objet douanier.....	34
1 - Entre histoire économique et analyse des politiques commerciales	35
2 - Entre productions professionnelles et oublis de l'historiographie de la police.....	37
3 - Un ancrage principalement juridique	41
4 - ... et un déficit d'analyses socio-politiques.....	44
III - Problématisation 1 : sectorisation et instrumentation	54
A - Division du travail de sécurité et mise en secteurs et en instruments	55
B - Naturalisation de la division du travail et hybridité douanière.....	61
C - Frontières sectorielles et les processus d'instrumentation.....	62
D - Penser les douanes en termes relationnels dans le champ de la sécurité.....	64
IV - Problématisation 2 : pluralisation policière et champ de la sécurité	67
A - Pluralisation du <i>policing</i> et recompositions de l'Etat	68
B - Dynamiques inter-sectorielles et évolutions du champ de la sécurité	79
V – Itinéraire(s) et stratégie(s) de recherche.....	95
A - Parcours de recherche et construction d'un système d'hypothèses	96
B - Etablir un cadre méthodologique permettant la comparaison	108
VI – Plan de la thèse.....	112
PARTIE I - DU CHAMP ORGANISATIONNEL DOUANIER A LA CONSTRUCTION DES MISSIONS DE SECURITE	115
I - Le champ douanier : un assemblage organisationnel multiniveau	119
A - Le niveau national : spécialisation et autonomie organisationnelles.....	119
1 - Processus de monopolisation fiscale et de bureaucratisation douanière.....	120
2 - Le niveau national : l'administration des douanes françaises aujourd'hui	132
3 - Autres administrations nationales et brouillage des frontières organisationnelles	147
B – Le niveau supranational : entre logiques globales et régionales	159
1 – La création d'espaces à vocation douanière au niveau global	159
2 – Le champ organisationnel douanier européen	166
<i>L'émergence d'un espace douanier supranational européen</i>	<i>166</i>
<i>« Autorités douanières » : entre administrations nationales et organisations européennes</i>	<i>172</i>
II - Ce que fait la douane : des domaines d'intervention en mutation ?	181
A – Des missions fiscales interrogées ?	182
1 - Percevoir des taxes douanières et ... non douanières.....	182
2 - Lutter contre la fraude et la contrebande.....	187
B – Une protection économique désormais centrée sur l'attractivité des territoires	209
1 - Les droits de douanes, instruments traditionnels de protection commerciale.....	210
2 - De l'Etat douanier territorial	217
3- ... à un Etat néo-douanier.....	221
C – Construction des missions de protection et liens au monde de la sécurité	233

1 - Un rôle de protection centré sur la lutte contre les grandes fraudes et les trafics	234
2 - Multivalence et instrumentalité : le paradigme du « couteau suisse »	240
3 – Rhétoriques de sécurité et emboitements des mondes douaniers et policier	250
4 – La sécurité au prisme de la gestion des flux	259
Conclusion de la partie 1	265
PARTIE II – HOMOLOGIES ET HYBRIDATIONS SECTORIELLES	269
I – Homologies entre polices et douanes	270
A – La douane : une autre forme de police ?	271
1 – Définir la douane par la police ?	271
2 - La douane française au prisme de l’organisation policière et de la tradition militaire ...	281
B – Douanes et exercice de la contrainte physique légitime	299
1 - Le droit de « visite » à la base du travail douanier	300
2 - Visites in corpore	308
3 - Retenir les personnes et les objets	312
4 - Les visites domiciliaires et l’accès aux locaux professionnels	319
5 - Pouvoir d’injonction et passages de « vive force »	323
6 - Protection des agents et port d’arme	328
7 - Contrôle des pouvoirs douaniers	335
II – Douane et types de police	337
A – Police de renseignement et action douanière	338
B – Police criminelle et enquêtes douanières	354
1 - Un régime douanier autonome d’incrimination et de poursuite	355
2 – Mixité des infractions et poursuites judiciaires	369
3 – Les livraisons surveillées et infiltrations, point d’achoppement avec la justice	384
4 - Les Officier de douane judiciaire : naissance d’une troisième PJ ?	391
III - Homologies et coopérations Douane / Police dans le champ de la sécurité intérieure... 400	
A – Informations réciproques et opérations conjointes	400
B – Douaniers et policiers dans des structures mixtes	407
C – Coopérations, concurrences et gestion de l’autonomie organisationnelle	416
D – Douane et sécurité, une légitimité d’action négociée	429
PARTIE III - INSTRUMENTATIONS ET AUTONOMIES DOUANIERES	438
I – Coopérations douanières : lutter contre la fraude par-delà les frontières	441
A – Une coopération douanière entre bilatéralisme et multilatéralisme	442
1 - Logiques bilatérales et transfrontalières : coopérer directement entre Etats	442
2 - Institutionnaliser du multilatéralisme : engager tous les acteurs dans la coopération	448
B – Coopérer dans le cadre régional de l’Union européenne	455
1 - Le développement de la coopération douanière européenne	455
2 - La reconnaissance de la « coopération douanière » par les traités européens	458
3 - La consolidation des cadres de coopération douanière européenne	460
II – L’encastrement douanier dans les politiques européennes de sécurité	466
A – L’associations des organisations douanières à Schengen	467
1 - Du traité de Maastricht (1992) au traité d’Amsterdam (1999)	471
2 - Du projet de traité constitutionnel européen (2004) au traité de Lisbonne	473

B – Intégration des douanes dans les programmes de coopération policière	476
1 - Le programme de « Tampere » (1999-2004).....	476
2 - Le programme de « La Haye » et ses ambitions (2004-2009).....	478
3 - Programme de Stockholm (2010 – 2014).....	481
C - Une stratégie de coopération douanière intégrée dans le troisième pilier	482
D - Les douanes intégrées dans la gestion intégrée des frontières extérieures	490
1 - L’insertion des douanes dans la gestion intégrée des frontières extérieures.....	491
2 – L’intégration des douaniers dans l’action de l’agence FRONTEX.....	494
E - Le programme européen en matière de sécurité.....	498
F – Des cadres de coopération multiples et enchevêtrés	498
III – Le 11 septembre et sécurisation de la chaîne logistique internationale	507
A – L’impact sur les organisations et politiques douanières américaines.....	508
B – L’OMD et la structuration du cadre de norme SAFE.....	517
C – La mise en place du cadre européen de maîtrise des flux	523
D – Surveiller le territoire national : espaces et nœuds de contrôle	527
1 – Surveiller les frontières nationales.....	528
<i>Rationalisation des lignes frontières.....</i>	528
<i>Contrôles linéaires et homogènes.....</i>	532
<i>Zonalisation des contrôles douaniers</i>	537
<i>Zonalisation transnationale</i>	541
2 – Surveiller les nœuds frontaliers : Roissy et le Havre	546
<i>Les nœuds frontaliers et les logiques du contrôle douanier.....</i>	546
<i>Des places transnationales de trafics frauduleux</i>	551
<i>Configuration des contrôles douaniers</i>	560
<i>Temporalités de crise et réactivations du modèle linéaire</i>	574
IV - Contrôler sans territoire : analyser les risques douaniers	576
1 - L’affaiblissement de la territorialité des contrôles	576
2 – La structuration des méthodes d’analyse des risques douaniers	578
3 – Tracer les flux à l’aéroport Charles de Gaulle	583
V - Instrumentations et multivalence des douaniers français	597
A - La reconnaissance d’une place aux douaniers français dans les politiques de sécurité intérieure	597
B – La mobilisation des douaniers en matière d’immigration clandestine	621
1 – L’action des douaniers en matière migratoire avant Schengen.....	621
2 – La réorganisation de la complémentarité PAF / Douanes aux frontières.....	624
3 - La surveillance des frontières intérieures	627
4 - Une police des frontières bis ?.....	639
C - Le terrorisme, une nouvelle mission douanière ?.....	641
CONCLUSION	645
BIBLIOGRAPHIE.....	651

“L’université n’entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat”

`Douanes et gouvernement de la sécurité

Etudier le policing et le champ de la sécurité par ses marges

Traditionnellement, les Etats contemporains s'appuient sur la police et l'armée qui constituent des secteurs et des instruments d'action publique bien identifiés pour assurer leur sécurité à la fois dans ses dimensions intérieures et extérieures. Néanmoins, en focalisant leur attention sur les secteurs militaire et policier, les recherches ont très souvent omis de prendre en considération d'autres dimensions organisationnelles et d'autres secteurs d'action publique qui ont pourtant joué un rôle, sans doute moins directement identifiable, mais néanmoins fondamental en la matière. Le secteur douanier relève de cette catégorie. Souvent appréhendé et réduit à sa fonction de protection économique, le secteur douanier a été pourtant largement mobilisé dans le gouvernement de la sécurité. A partir d'une analyse principalement socio-génétique et comparative (en articulant échelles nationale, européenne et globale), on se propose d'approfondir cette problématique en montrant comment le secteur douanier a été instrumenté dans la redéfinition des modes de gouvernement de la sécurité par les Etats et les ensembles politiques et économiques régionaux au cours de ces trente dernières années. Cette approche cherche ainsi à contribuer à une meilleure compréhension des assemblages de sécurité et à celle de la construction du champ de la sécurité. En mettant l'accent sur la transformation des rationalités et des référentiels de contrôle des flux transnationaux, et sur les hybridations entre secteurs douaniers et policiers, on montrera comment les douanes ont été et se sont « policiarisées » sans néanmoins abandonner leur autonomie organisationnelle et sectorielle.

Customs and Security Governance

Studying policing and the field of security from the margins

Traditionally, contemporary states rely on the police and the military, which are well-identified sectors and policy instruments to ensure their security in both internal and external dimensions. However, by focusing their attention on the military and police sectors, political science researchers have very often failed to consider other organizational dimensions and other policy areas that have played a role, perhaps less directly identifiable, but nevertheless fundamental in this area. The customs are part from this category. Often apprehended and reduced to its function of economic protection, the customs sector was nevertheless widely mobilized in the government of security. Based on a predominantly socio-genetic and comparative analysis (articulating national, European and global scales), our work wants to explore this issue further by showing how the customs sector has been an instrument in redefining the governance of security implemented by States and regional political and economic groups over the last thirty years. Our approach seeks to contribute to a better understanding of security assemblages and the construction of the field of security. By focusing on the transformation of customs rationalities and reference standards for controlling transnational flows and on the hybridization between customs and police sectors, we will show how customs have been "policiarized" without nevertheless giving up their organizational and sectoral autonomy.

Remerciements

Je tiens ici à remercier tout particulièrement mon jury de thèse d'avoir accepté de participer à cette soutenance, et tout particulièrement mes rapporteurs Dominique Duprez et Jacques de Maillard qui ont développé une grande patience à mon égard concernant la remise du document final. Je leur serai éternellement reconnaissant de ces jours supplémentaires qu'ils m'ont de fait accordé tout en restant bienveillants à mon égard et en dépit des diverses contraintes que ces délais leur imposaient.

Je remercie mon directeur de thèse, François Dieu, qui a été un soutien constant tout au long de ce travail à la fois sur le plan humain et intellectuel.

Je remercie également le professeur Jean-Louis Loubet del Bayle qui a encadré mes premiers travaux de thèse et m'a accueilli dans mes premiers pas de doctorant au Centre d'Etudes et de Recherches sur la Police (CERP) à Toulouse.

Je remercie également Jérôme Ferret qui m'a guidé sur d'autres terrains de recherche et pour ses conversations passionnées sur la sociologie.

Je remercie également toute ma famille et tous mes proches à qui j'ai pris beaucoup de temps pour la réalisation de ce travail et qui m'ont soutenu dans cette entreprise parfois un peu solitaire que constitue la rédaction d'une thèse.

INTRODUCTION

Le 4 juillet 2008 était organisé à Paris, au Ministère français des finances, le 40^{ème} anniversaire de l'Union douanière européenne¹ sous l'égide de la Commission européenne et du Ministère français du budget. Elle réunissait, sous la présidence conjointe du Commissaire européen chargé de la fiscalité et de l'Union douanière, László Kovács, et du ministre français du budget, Éric Woerth, les plus hautes autorités douanières des Etats membres de l'Union Européenne (UE) ainsi qu'un certain nombre d'invités. Etaient présents les 27 directeurs généraux des douanes des différents Etats membres de l'UE, mais aussi ceux de la Turquie et de la Croatie, des représentants de la Commission européenne, des parlementaires français et européens, ainsi que le Secrétaire général de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD), le français Michel Danet. Cet événement, désigné par les organisateurs comme « exceptionnel² », a donné lieu à l'une des premières réunions de la présidence française de l'Union européenne qui avait débuté le 1^{er} juillet 2008. Quelques semaines auparavant, du 9 au 12 juin 2008, le commissaire européen Kovács avait également participé à une « semaine d'action douanière », le conduisant à visiter les installations du port de Rotterdam, de l'aéroport de Francfort et du poste frontière de Röszke à la frontière entre la Hongrie et la Serbie. De même, lors de sa session plénière du 19 juin 2008, le Parlement européen avait adopté une résolution soulignant que « l'Union douanière représente un succès notable » pour l'Europe, ajoutant qu'elle « a été bénéfique pour les entreprises et les citoyens de l'Union³ ».

Fêter l'anniversaire de l'Union douanière européenne relève alors du symbole mobilisateur dans une UE qui connaît par ailleurs d'importantes difficultés pour faire ratifier le Traité

¹ L'union douanière est une forme d'intégration économique qui se distingue de la simple « zone de libre échange » en ce qu'elle aboutit à adopter un territoire douanier et un tarif extérieur commun. Elle ne se contente donc pas d'instaurer une plus grande liberté de commerce entre ses membres, mais oblige ces derniers à adopter une politique douanière et commerciale commune. Avec la création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, diverses dynamiques ont en effet affecté le secteur douanier. Elles se sont traduites par la création d'une Union douanière européenne en 1968, avec l'instauration d'un territoire et d'un tarif douanier communs entre les Etats membres de ce nouvel espace économique. A la suite de la signature de l'Acte unique européen en 1986, ces mutations ont été prolongées par la création au 1er janvier 1993 d'un Grand Marché Intérieur (GMI) sans entraves douanières aux frontières intracommunautaires.

² Comme l'indique le site internet de la Commission européenne dédié à cette célébration : http://ec.europa.eu/taxation_customs/40customs/customs_general_info/paris/index_fr.htm

³ Communiqué de presse du Parlement européen (référence : 20080616STO31792). Résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le quarantième anniversaire de l'union douanière [texte P6TA (2008) 0305].

de Lisbonne et qui doit construire, sur une base légitime⁴, de nouvelles règles collectives renforçant le processus européen d'intégration. La commémoration de la mise en place de l'Union douanière apparaît ainsi particulièrement symbolique car elle vise tout à la fois à rappeler la courte mais fondatrice histoire de l'intégration européenne dans le domaine douanier⁵, mais aussi, dans le même temps, son progressif approfondissement. Le symbole sert également à renforcer la culture commune des parties prenantes et la légitimité des institutions européennes, ainsi qu'à conforter leur inscription dans un projet d'avenir. Il débordait donc les questions douanières pour servir de signifiant plus large et légitimer le processus d'intégration économique et politique européen. « Instituée » dans le cadre de la Communauté économique européenne (CEE) en 1968, l'Union douanière devient ainsi « institutrice », en participant à la consolidation des dynamiques d'intégration entre les Etats membres du continent⁶.

Cet événement constituait ainsi l'occasion de communiquer, auprès des citoyens européens, un certain nombre de savoirs leur permettant de saisir les dimensions à la fois économiques et politiques du projet douanier européen. Mais aucun argument un tant soit peu critique n'est repérable dans les discours institutionnels présentés, offrant au citoyen l'image lisse d'un secteur d'action publique en phase avec son temps, celui de la globalisation, et réalisant de multiples missions de promotion économique et de protection

⁴ FORET, François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*. Paris : Presses de Science-Po, 2008. RIUTORT, Philippe. « Mises en scène du pouvoir politique ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, 2015, pp. 587-600.

⁵ GERBET Pierre. *La naissance du marché commun*. Bruxelles : éditions Complexe, 2007.

⁶ Lors de la cérémonie du 40^{ème} anniversaire de l'union douanière européenne, la référence à l'histoire était bien présente pour rappeler ces acquis du processus d'intégration communautaire. Dans son discours d'ouverture, le ministre français du budget, Eric Woerth, soulignait ainsi qu'il « ne pouvait pas y avoir de meilleur symbole que cette « manifestation douanière » pour rappeler le caractère à la fois concret et solide de la construction européenne » (discours d'ouverture du ministre du budget). De même, dans son allocution, le Commissaire européen László Kovács, liait étroitement l'histoire de l'Union européenne à celle de l'Union douanière. L'histoire est donc bel et bien convoquée pour servir de ciment identitaire lors de cette rencontre politique et administrative. La référence historique à l'Union douanière a d'ailleurs été prolongée par l'inauguration d'une exposition au Ministère français des finances, dans le hall Bérégovoy, intitulée « *Journal de la Douane depuis 1968* », année qui marque l'aboutissement de l'un des projets les plus ambitieux des promoteurs de l'intégration européenne. Quelques photos nostalgiques sont d'ailleurs présentées sur le site internet spécialement mis en place par la Commission européenne pour commémorer l'événement. Celle-ci avait par ailleurs organisé une série d'activités et mis en place des outils de communication (site internet, logo, vidéos promotionnelles) pour le public. De même, dans tous les Etats membres, des expositions, des journées portes ouvertes, des conférences et autres tournois sportifs ont été organisés afin de mieux faire connaître l'Union douanière aux citoyens européens.

sociétale. Cette mise en récit⁷ d'un segment d'histoire européenne tranche avec celle d'une approche plus diachronique qui permettrait de souligner que c'est au niveau des Etats et de leurs frontières nationales que s'est symboliquement et matériellement cristallisé l'exercice des fonctions douanières au fil des siècles derniers⁸. En France, les réformes initiées durant l'Ancien Régime, puis au lendemain de la Révolution française de 1789, ont ainsi été fondatrices d'un ordre douanier progressivement calqué sur celui de l'Etat national. Aujourd'hui, la France dispose toujours de services douaniers avec l'existence de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) qui est sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics⁹. Le projet d'intégration européen n'a donc pas fait disparaître les rationalités et les bureaucraties nationales. L'institutionnalisation progressive d'un espace douanier européen et de frontières douanières supranationales a ainsi constitué une rupture par rapport à l'ordre national ancien, mais sans néanmoins l'abolir totalement.

Ainsi, ce 40^{ème} anniversaire de l'Union douanière européenne n'a pas été seulement l'occasion commémorer le court passé de l'unification européenne. Il a servi de base et

⁷ ROE, Emery. *Narrative policy analysis*. Durham: Duke University Press, 1994. RADAELLI, Claudio. « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), 2000, pp. 255-275.

⁸ DE LAPRADELLE, Pierre G. *La Frontière - Étude de droit international*. Paris : Les Éditions internationales, 1928. GUICHONNET, Paul. RAFFESTIN C. *Géographie des frontières*. Paris : PUF, 1974. BADIE Bertrand. BIRNBAUM Pierre. *Sociologie de l'Etat*. Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1979. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Frontière, colloque de Poitiers*, Paris, Pedone, 1980. ALLIES, Paul. *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980. FOUCHER, Michel. *L'invention des frontières*. Paris, 1986. CLINQUART, Jean. *La Douane et les douaniers*. Paris : Tallandier, 1990. FOUCHER M. *Fronts et frontières - un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991. LACOSTE, Yves. « Frontières ». In *Dictionnaire de géopolitique*. Paris, Flammarion, 1995. BOTTIN, Michel. « Les frontières de l'Etat. Approche historique et juridique ». In *Sciences de la société : Territoires frontaliers : discontinuité et cohésion*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail (PUM), n°37, février 1996, pp. 15-26. ANDERSON, Malcom. *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Polity Press, 1997. GUENEE, Bernard. « Des limites féodales aux frontières politiques ». In NORA Pierre (dir), *Les lieux de mémoire*. Paris : Gallimard, coll. Quarto, 1997. TOUBERT, Pierre. « L'historien, sur la frontière ». In *L'Histoire grande ouverte, Hommages à G Leroy Ladurie*. Paris : Fayard, 1997. BRAUD, Philippe. *Science Politique : L'Etat*. Paris : Seuil, coll. Points, Paris, 1997. NORMAN, Daniel. *Frontières de France, De l'espace au territoire XVIème – XIXème siècle*. Paris : Gallimard, Bibliothèque des Histoires, 1998. ASAKURA, Hironori. *Histoire mondiale des douanes et des tarifs douaniers*. Organisation mondiale des douanes, 2003. BIRNBAUM Pierre. « Etat ». In BORLANDI Massimo, BOUDON Raymond, CHERKAOUI. Mohamed, VALADE Bernard. *Dictionnaire de la pensée sociologique*. Paris : PUF, coll. Quadrige, 2005. SKORNICKI, Arnaud. « Constructions pratiques et symboliques des frontières politiques ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, 2009, p. 74-87. SOREL, Jean-Marc. « La frontière comme enjeu de droit international ». In *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], consulté le 31/10/2011, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-frontiere-comme-enjeu-de-droit-international>.

⁹ Décret no 2017-1082 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics. JORF du 25 mai 2017.

permis une mise en récit d'objectifs politiques visant à conforter l'intégration entre Etats membres de l'espace européen¹⁰. Cet événement a aussi constitué une opportunité pour proposer un nouveau cadre pour l'action douanière, une « Déclaration de Paris » sur l'évolution du rôle des douanes européennes et leurs nouveaux enjeux ayant été adoptée à cette occasion. Celle-ci est révélatrice d'un certain nombre de changements dans la construction des référentiels de politiques publiques¹¹ appliqués au secteur douanier. Ce dernier est ainsi appréhendé comme devant garantir la facilitation des échanges commerciaux dans un monde économiquement globalisé, au titre du soutien à la compétitivité des entreprises, tout en assurant la protection des citoyens, dans un contexte d'intensification des risques liés à la criminalité transnationale et au terrorisme. Ces différentes lignes narratives contrastent avec les représentations traditionnelles de la douane, perceptrice des droits sur les marchandises importées et garde-barrière des frontières nationales. Elles introduisent un certain nombre de déplacements qui, loin d'être anodins, constituent des indices des mutations en cours du secteur douanier. C'est à l'analyse de ces déplacements qu'est consacrée cette thèse. La déclaration de Paris souligne en effet que « les douanes, au cours des quarante dernières années, ont connu une

¹⁰ MULLER, Pierre. « La mutation des politiques européennes ». In *Pouvoirs*, n°69, 1994, pp. 63- 75. D'ARCY, François. ROUBAN, Luc. *De la Vème République à l'Europe*, Presses de Science Po, 1996. LEQUESNE, Christian. *Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris : Presses de la FNSP, 1993. JOBERT, Bruno. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994. CASSESE, Sabino et WRIGHT, Vincent. *La recomposition de l'État en Europe*. Paris : La découverte, coll. Recherches, 1996. LEQUESNE, Christian. SMITH, Andy. « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique ». In *Cultures et conflits*, n° 28, Paris, 1997. SCHARPF, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Science-Po, 2000. MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2003. LEQUESNE, Christian. SUREL, Yves. *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences-Po, collection Académique, 2004. SMITH, Andy. *Le gouvernement de l'Union européenne, une sociologie politique*. Paris : LGDJ, Droit et société, 2004. RADAELLI, Claudio. « Européanisation ». In BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, Paris, 2005. RIFKIN Jeremy. *Le rêve européen*. Paris : Fayard, 2005. SAURUGGER, Sandrine. SUREL, Yves. « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». In *Revue internationale de politique comparée*, 2006/2, Vol. 13, p. 179-211. BORRAZ, Olivier. GUIRAUDON, Virginie. *Les politiques Publiques, tome 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Presse de Science Po, 2008. FORET, François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*. Paris : Presses de Science-Po, 2008. DEHOUSE, Renault. (Dir.) *Politiques européennes*. Presses de Science Po, 2009, pp. 409-428.

¹¹ MULLER, Pierre. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE, Alain et al., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1995. MULLER, Pierre. SUREL, Yves. « Les approches cognitives des politiques publiques ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000. MULLER, Pierre. PALLIER, Bruno. SUREL, Yves. « L'analyse politique de l'action publique : confrontations des approches, concepts et des méthodes ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005. MULLER, Pierre. « Référentiel ». In BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, 2010, pp. 555-561. MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Paris : PUF, coll. QSJ, 2011. BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. (Dir.). *Une « french touch » dans l'analyse des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Gouvernances, 2015. MULLER, Pierre. *La société de l'efficacité globale*. Paris : PUF, 2015.

transformation fondamentale de leur métier qui les conduit à élargir leur fonction de contrôle et de recouvrement des droits à une mission plus globale de sécurisation, de facilitation du commerce et de protection des intérêts économiques de l'Union européenne ».

Le questionnement central de cette thèse consiste à envisager dans quelle mesure le secteur douanier peut être apparenté à l'action de sécurité et de police, et comment il a été instrumenté en lien avec les mutations de l'Etat et les évolutions du gouvernement de la sécurité dans un monde qui se globalise¹². Il s'agit de comprendre, à partir de l'analyse des transformations d'un secteur particulier d'action publique, comment se structurent les relations entre les institutions au sein du champ de la sécurité et en quoi ces mutations peuvent nous éclairer sur les nouvelles formes de gouvernementalité et sur les recompositions de l'Etat contemporain.

La thèse générale qui est soutenue ici est celle d'une instrumentation et d'un encastrement progressif du secteur douanier dans le champ de la sécurité qui a été rendu possible par un contexte spécifique (lié notamment à l'affaiblissement du rôle de perception liés aux droits de douane dans un monde ouvert économiquement et une internationalisation des politiques policières) et par un certain nombre d'homologies entre organisations douanières et policières. Cet encastrement constitue cependant la douane comme un acteur non central du champ de la sécurité dominé par les rationalités et organisations policières. Il se traduit par diverses dynamiques de convergence, d'isomorphismes institutionnels, de transferts entre secteurs policier et douanier. Mais notre thèse soutient également que les

¹² BADIE, Bertrand. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris : Fayard, 1995. BAUMAN, Zygmunt. *Le coût humain de la mondialisation*. Paris : Hachette, Pluriel, 1999. DE SENARCLENS, Pierre. *Maîtriser la mondialisation*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2000. DE SENARCLENS, Pierre. *La mondialisation : Théories, enjeux et débats*. Paris : Armand Colin, 2001. CASTELLS, Manuel. *La société en réseaux*. Paris : Fayard, 2001. APPADURAI, Arjun. *Après le colonialisme : les conséquences culturelles de la globalisation*. Paris : Payot, 2001. ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'économie, tome 1 : genèse*. Paris : La découverte, collection Repères, 2002. CARROUE, Laurent. *Géographie de la mondialisation*. Paris : Armand Colin, 2002. BECK, Ulrich. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris : Aubier, 2003. COHEN, Samy. *La résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris : Seuil, L'épreuve des faits, 2003. LAROCHE, Josépha. *Mondialisation et gouvernance mondiale*. Paris : PUF, 2003. MICHALET, Charles-Albert. *Qu'est-ce que la mondialisation ?* Paris : La découverte poche (première édition 2002), 2004. BAYARD, Jean-François. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris : Fayard, 2004. MICHALET, Charles-Albert. *Mondialisation, La Grande rupture*. Paris : La découverte, 2007. ABELES, Marc. *Anthropologie de la globalisation*. Paris : Payot, 2008. SASSEN, Saskia. *La globalisation. Une sociologie*. Paris Gallimard, 2009. WITHOL de WENDEN, Catherine. *La Globalisation humaine*. Paris : PUF, 2009. AUGÉ, Marc. *L'anthropologie et le monde global*. Paris : Armand Colin, coll. La fabrique du sens, 2013.

acteurs douaniers ont également développé un agenda, des politiques et des instruments de sécurité autonomes dans le cadre du champ organisationnel douanier. Il en résulte qu'ils opèrent selon un mode multiplexe en s'inscrivant à la fois comme acteurs dominés dans le champ de la sécurité et en participant parallèlement à la constitution d'un « champ douanier de la sécurité » autonome.

I - Entre garde des barrières et logiques modernisatrices

Les douanes et la figure du douanier sont généralement connus de tous. Comme pour la police, leur image a donné lieu à divers types de représentations sociales¹³. Chacun a en mémoire le passage d'une frontière lors d'un déplacement à l'étranger et sa rencontre avec ces fonctionnaires établis aux limites territoriales des Etats. Pour autant, on peut aussi constater que la douane demeure une institution mal connue. Les représentations de l'institution et du métier se basent sur les expériences des citoyens confrontés à un contrôle lors du passage d'une frontière internationale. Cette expérience du contrôle est généralement courte et se borne souvent à un échange de quelques mots (le fameux « rien à déclarer »), voire à la visite des bagages et des effets personnels. C'est d'ailleurs cette fonction de « garde-frontière » qui, dans l'esprit populaire, structure l'identité assignée aux douaniers. Ainsi, on constate que la douane échappe encore aujourd'hui à la construction d'un régime de connaissance permettant de l'appréhender au concret de ses pratiques institutionnelles et professionnelles. On doit ainsi convenir que les représentations des douanes et des douaniers demeurent souvent liées à celles du panneau « douane » et du « garde-barrière ». Les administrations douanières ont cherché à se distancier de cette image un peu démodée de leur institution en proposant des représentations plus modernes de leur secteur d'activité. Pour autant, il demeure toujours difficile de s'abstraire de ces représentations profondément enracinées dans les structures mentales et les valeurs politiques des citoyens.

¹³ BERLIÈRE, Jean-Marc, « Images de la police : deux siècles de fantasmes ? ». In *Criminocorpus, revue hypermédia* [En ligne], Histoire de la police, articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 21 août 2012. URL : <http://criminocorpus.revues.org/206>

A - Le garde barrière : archétype des représentations populaires

Comme le souligne l'historien et ancien douanier Jean Clinquart, à propos de la douane française, « le douanier est un personnage indissociable de la barrière et du panneau "halte"¹⁴ ». En France, l'actuel panneau de signalisation routière « Douane » apparaît d'ailleurs en 1931 pour indiquer la proximité d'un poste de douane où l'arrêt est obligatoire. Circulaire à fond blanc, il est bordé d'un cercle rouge et est parfois accolé à la barrière permettant de filtrer le passage vers un autre Etat. Une barre horizontale noire le traverse et l'inscription « DOUANE » est inscrite en français mais aussi dans la langue du pays limitrophe.



Figure 1 : panneau signalétique routier signalant la présence d'un poste de douane

Un autre panneau est également souvent identifiable lors des passages en frontière des voyageurs, notamment dans les zones aéroportuaires. Il représente un agent exerçant son *droit de visite* des bagages, c'est-à-dire procédant à une inspection visuelle ou à une fouille des effets personnels des voyageurs, à la recherche de marchandise frauduleuse.



Figure 2 : panneau signalant la possibilité pour les voyageurs d'être soumis à un contrôle douanier

A la frontière, au panneau et à la barrière, il conviendrait d'ajouter la traditionnelle question posée par les douaniers : le fameux « vous n'avez rien à déclarer ? », mais aussi le célèbre « flair » attribué aux agents des douanes. Ces derniers sont d'ailleurs souvent accompagnés d'un ou plusieurs chiens venant compléter l'attelage. Un autre cliché prégnant est celui de la « fouille » douanière et de la lutte contre les contrebandiers. Les

¹⁴ CLINQUART, Jean. *La Douane et les douaniers*. *Op cit.* p. 270.

deux cartes postales ci-dessous montrent des douaniers en embuscade à la recherche de contrebandiers à la frontière franco-suisse, ainsi qu'une fouille mettant en scène deux fonctionnaires aux prises avec deux paysannes soupçonnées de « pacotillage » (contrebande de menus objets).



Figure 3 : cartes postales présentant des scènes d'embuscade et de fouille douanière aux frontières

Ces représentations donnent la fausse impression de pouvoir saisir l'ensemble du travail de l'institution. Elle est pourtant réductrice et sert souvent de base à une sociologie spontanée de l'institution douanière. Cette relative méconnaissance est d'ailleurs relayée par la littérature qui offre également une vision relativement sommaire de l'activité douanière¹⁵. Néanmoins, à l'ère du numérique, taper « douane » sur le site d'une librairie en ligne ou dans la fenêtre d'un moteur de recherche sur internet renvoie d'abord à des ouvrages consacrés au *Douanier Rousseau*, au roman de Jean d'Ormesson (*La Douane de mer*), ou enfin à des ouvrages patrimoniaux ou touristiques sur les *chemins douaniers* destinés aux randonneurs nostalgiques. Les douaniers français ont également eu droit à leur bande dessinée : *Halte Douane !*¹⁶, dont la couverture reprend les mêmes éléments évocateurs (fonctionnaires, panneau, barrière, chien), eux-mêmes déjà présents dans *Le Shmouck douanier* paru à la fin des années 1970 dans le journal de Tintin.

¹⁵ A côté du stéréotype incarné par le préposé corse qui, dans le *Siegfried* de Jean Giraudoux, disserte sur la ligne idéale, les douaniers des *Lettres de mon moulin* d'Alphonse Daudet se plaignent de leur difficile métier. Arthur Rimbaud (dans un poème sobrement intitulé *Les douaniers*) et Guillaume Apollinaire (dans *La fuite*) dédièrent quelques vers aux commis des douanes.

¹⁶ DEHONDT, A. GYSBRECHT A. *Halte douane !* 2005.

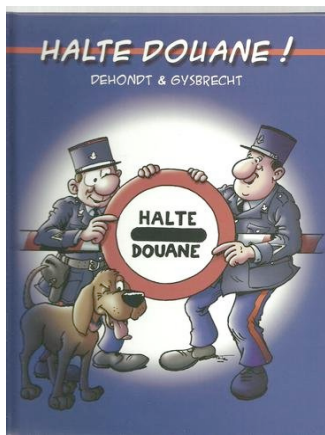


Figure 4 : Bandes dessinées « Le Scmouck douanier » (1977) et « Halte Douane » (2005)

Les douaniers ont fait l'objet de représentations dans le domaine pictural depuis le XVIIIème siècle, avec la réalisation de portraits, mais aussi des scènes de contrôle ou de la vie quotidienne. Ils ont fait, à plusieurs reprises, la première page des journaux français de la fin du XIXème et du début du XXème siècles. Dans *le Petit journal illustré*, les fonctionnaires sont mis face-à-face avec des contrebandiers féroces qui tentent de mettre à mal les intérêts français. Dans l'exemple ci-dessous, les valeureux fonctionnaires doivent affronter des brigands toujours plus violents, usant de nouvelles technologies (en l'occurrence une voiture), des « contrebandiers modern style ! ».



Figure 5 :

Claude MONET

Cabane des douaniers, effet d'après-midi
(Paris 1840 - Giverny 1926)

Huile sur toile



Figure 6 : Visite des Pacotilleuses

KOSSBÜHL, d'après Rémy COGGHE

Huile sur bois



Figure 7 : Contrebandiers modern style !

Le Petit Journal Illustré

22 mai 1921

Les douaniers ont aussi été représentés au cinéma. Il est possible d'évoquer quelques comédies, notamment le film *La loi c'est la loi*, réalisé par Christian Jaque en 1958, avec Fernandel dans le rôle du douanier. Le film narre la vie du village d'Assola, traversé par les méandres de la frontière franco-italienne. Le douanier français, Ferdinand Pastorelli, y exerce ses contrôles tandis que son ami d'enfance, le contrebandier Giuseppe La Paglia, ne cesse de la violer. Une autre comédie est réalisée en 1963, par Marc Allégret : *L'abominable homme des douanes*, avec Darry Cowl, Francis Blanche, Pierre Brasseur. Il met en scène le douanier Camposantos qui, suite à une confusion, est pris pour un tueur par une bande de gangsters sur fond de trafic de drogue. Dans le registre de la comédie, on peut également citer *Rien à déclarer*, réalisé en 2011 par Dany Boon, qui introduit, dans le contexte de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures européennes au 1er janvier 1993, le combat entre deux douaniers (un belge et un français) qui apprennent la disparition de leur poste frontière situé dans la commune de Courquain (France) et Koorkin (Belgique). Ces derniers se voient contraints d'inaugurer la première brigade volante mixte franco-belge et de patrouiller ensemble à bord d'une 4L d'« interception des douanes internationales ».



Figure 8 : affiches de longs métrages (comédies) mettant en scène des douaniers

A la télévision française, ils feront l'objet d'une seule série télévisée, *Action Spéciale Douane*, relatant le quotidien d'un groupe de cinq agents des douanes, basé à Marseille et ayant pour mission d'éradiquer les trafics internationaux. Diffusée à partir du mois de mars 2009, elle ne survivra que le temps de 6 épisodes. On conviendra que les représentations cinématographiques et télévisuelles des douaniers sont peu nombreuses. Deux exemples de films récents offrent une vision diamétralement opposée de l'institution douanière : le film *Anthony Zimmer* réalisé en 2005 par Jérôme Salle et *Rien à déclarer* de Danny Boon. Dans *Anthony Zimmer*, l'institution lancée aux trousseaux du malfaiteur, trafiquant notoire activement recherché et incarné par Ivan Atal, n'est autre que la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED).

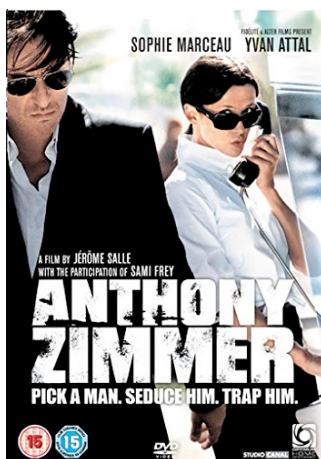


Figure 9 : affiche du film *Anthony Zimmer* (2005) mettant en scène des agents de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED)

Dans le cadre hexagonal, Police et Gendarmerie nationales sont des institutions régulièrement représentées et mises en scène dans des films¹⁷. Certains réalisateurs célèbres se sont d'ailleurs essayés au genre policier, tels Maurice Pialat (avec *Police*) ou Bertrand Tavernier (avec *L. 627*). De même, les personnages télévisés du *Commissaire Moulin* ou de *Navaro* font désormais partie du patrimoine médiatique populaire. Policiers et gendarmes sont ainsi régulièrement présents dans des fictions qui tendent, le plus souvent, à développer des représentations de ces professionnels en tant que « combattants du crime ». Il en va tout autrement pour l'administration des douanes qui ne bénéficie pas du même traitement. Ainsi, alors que la représentation médiatique du policier ou du gendarme relève de la quotidienneté, au contraire la figuration du douanier relève de celui de l'exceptionnalité. Dans le film *Anthony Zimmer*, le directeur de la DNRED, incarné par Samy Frey, tiré à quatre épingles et le visage émacié, tient pourtant la dragée haute à ses substituts fictionnels policiers du film *36 quai des orfèvres*, réalisé par Olivier Marchal et sorti dans les salles à la même période. Tous ces hommes sont « des durs » faisant face au crime dans un monde anémique. Mais, dans le film *Anthony Zimmer*, le trafiquant se révèle plus malin que les enquêteurs douaniers et réussit à les bernier. En outre, l'un des agents de la DNRED, incarné par Sophie Marceau, se révèle être une pièce maîtresse de la manipulation, puisqu'elle apparaît progressivement sous les traits d'un traître à l'institution douanière. *Anthony Zimmer* offre ainsi une représentation de la douane proche des films policiers, mais bien éloignée de celle des douaniers du film *Rien à déclarer*. Point de distance amusée de l'institution douanière dans *Anthony Zimmer* qui présente la douane sous un jour plutôt flatteur, en exposant le travail supposé de l'élite douanière, celle qui consacre son activité au renseignement et à l'enquête sur les trafics internationaux. Rien de bien nouveau pourtant dans cette modalité de représentation des institutions de contrôle. Le criminologue Jean-Paul Brodeur remarquait ainsi que « la police » était principalement représentée, dans les médias et autres fictions, dans le cadre de son organisation et de ses missions « judiciaires », en laissant de côté les organisations et missions de la « police quotidienne », celle des commissariats et des gardiens de la paix¹⁸. Ainsi, *Anthony Zimmer* ne déroge pas à la règle et préfère représenter des « enquêteurs » douaniers plutôt que des personnels des « brigades », en tenue et en charge des contrôles frontaliers, ou ceux des « bureaux » qui enregistrent, vérifient les déclarations en douane et liquident la

¹⁷ PHILIPPE, Olivier. *La représentation de la police dans le cinéma français 1965-1992*. Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et société, 2000.

¹⁸ BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police*. Presses de l'université de Montréal, 2003. BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York: Oxford university press, 2010.

dette douanière. Dans la hiérarchie médiatique, l'enquêteur prime le « garde-barrière » ou la patrouille « volante¹⁹ », ainsi que l'« employé de bureau ».

Le long-métrage *Anthony Zimmer* comporte ainsi un certain nombre de traits caractéristiques du « film policier ». Ce dernier peut être considéré comme un genre cinématographique à part entière, tout comme le « roman policier » peut être défini comme un genre romanesque. On peut néanmoins identifier dans ce mode discursif de désignation, la domination des catégories « policières » et leur naturalisation dans les discours sociaux. On n'approfondira pas démesurément ce débat, sauf pour noter que les catégories de « film gendarmier » ou « film douanier » ne sont tout bonnement subsumées sous la catégorie générale du « film policier ». Ainsi, qui aurait l'idée saugrenue de ranger *Anthony Zimmer* dans le genre des « films douaniers » ? Il demeure aux yeux de tous un film « policier », non pas qu'un « policier » soit présent dans le film, mais tout simplement parce qu'il établit une relation entre un groupe professionnel spécialisé et une activité criminelle. C'est la fonction plus que l'organe qui détermine le mode de classification, l'activité plus que l'organisation.

Dans le film de Dany Boon - *Rien à déclarer !* - en revanche, c'est l'arrière-plan politique du film qui est plus intéressant : rivalités nationales et patriotisme professionnel, abolition des frontières intérieures européennes en 1992, mise en place d'actions de coopération entre services nationaux. Le film renvoie volontairement, pour le plaisir des spectateurs, à une image caricaturale de l'administration douanière, en jouant volontairement sur un certain nombre de clichés. La sortie du film et les réactions très réservées auxquelles elle a donné lieu de la part des services douaniers, démontrent la difficulté de se dégager de l'image du douanier « garde-barrière ».

Les douaniers ont cependant souvent été pris pour cible par les humoristes. On trouve ainsi, dans l'histoire du cinéma américain, l'existence d'un film burlesque de 22 minutes, *Zigoto douanier*, datant de 1919 et réalisé par Larry Semon. En 1910, les chansonniers Français Rodolphe et Lamart mettaient en musique un contrôle douanier. Dans les paroles de leur chanson, le fonctionnaire inspecte, sans le savoir, les bagages son futur beau-fils dont

¹⁹ Les services douaniers mais aussi les populations frontalières désignent parfois par cette dénomination (« la volante ») les patrouilles des douanes qui interviennent en retrait des lignes frontalières afin de procéder à des contrôles inopinés.

il apprend l'identité au cours du contrôle. Ce dernier lui avoue la présence d'une « oie au fond de la malle », donc visiblement passée en fraude ... et qu'il destine à sa future belle famille. « Silence, c'est moi qui fait la loi ici » dit le douanier après avoir demandé à son futur gendre de remballer ses affaires, faisant mine de n'avoir rien vu et rien su. La prévarication ou la corruption du douanier constituent aussi une vieille image tenace accrochée aux représentations populaires (mais aussi un risque de déviance dans les pratiques professionnelles). Et l'on dispose également ici d'un bel exemple de mise en œuvre de la marge d'appréciation dans l'accomplissement du travail cher aux sociologues de la police²⁰.

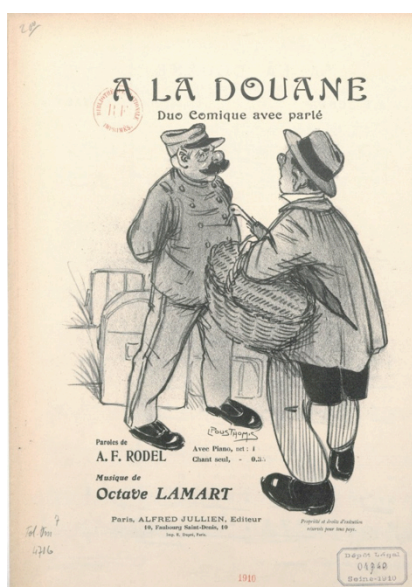


Figure 9 :

Livret de la chanson *A la douane*

A. F. Rodel et O. Lamart (1910)

Dans un registre proche, Fernand Raynaud avait intitulé l'un de ses plus célèbres sketches : *Le douanier*. L'intervention comique commençait par la célèbre tirade : « J'suis pas un imbécile moi, j'suis douanier »²¹. Présenté comme arrogant, xénophobe et alcoolique, le douanier de Fernand Raynaud n'a sans doute pas redoré le blason de l'administration des

²⁰ MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris : La découverte, 1996. BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York : Oxford University Press, 2010. JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. Paris : Armand Colin : 2015. LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. *Sociologie de la Police*. Paris : L'Harmattan, 2016.

²¹ Le fonctionnaire mis en scène n'y était pas investi de qualités intellectuelles et humaines remarquables. En effet, celui-ci « n'aime pas les étrangers » qui « viennent manger le pain des français » (« mon pain à moi » dit-il). « Fier d'être français », il se nomme « Koularkientensky » du côté de sa mère, et Piazzano-Venditti ... « du côté d'un copain à son père ». Le dimanche, « après avoir communiqué au café d'en face », du « haut de (sa) grandeur, étant fonctionnaire », il a « daigné l'écouter, cet imbécile » d'étranger qui vit dans son village. Celui-ci tentait adroitement de lui expliquer en quoi tous les hommes pouvaient être considérés comme des égaux. Rapidement dépassé par la teneur intellectuelle de la démonstration, le douanier conclut que ce dernier « doit être bête ».

douanes. Dans le genre parodique, en 2010, la série *Les Douaniers*, avec l'humoriste Dieudonné met aussi en scène deux douaniers adossés à leur comptoir de contrôle dans un aéroport²². Ici encore, c'est la vacuité des missions et des conversations des douaniers qui sont raillées, de même que les limites intellectuelles des fonctionnaires.



Figure 10 : série de programmes courts *Les Douaniers* (2010)

Dans un sketch plus récent, *Les Douanes : Canada vs France*²³, l'humoriste canadien Rachid Badouri amuse également son public en décrivant ses péripéties administratives à la frontière française, à l'aéroport Charles de Gaulle. Les douaniers français sont présentés comme ayant été « oubliés » dans le terminal 3, lui-même « oublié du reste de l'aéroport ». Ils sont décrits comme vêtus d'un uniforme avec un « pantalon serré, très court, bande jaune sur le côté », « calotte très haute et petite palette en avant », leur donnant des airs de « danseurs du ballet casse-noisette » par comparaison aux policiers « Robocop » canadiens. Soumis à une série de questions qui lui paraissent étonnantes, l'humoriste termine son entretien face à un fonctionnaire muni de gants en latex qui se prépare à opérer une fouille à corps « à 6 heures du matin ». Adeptes de la comparaison (non sociologique), il pointe qu'au Canada, les questions posées par les fonctionnaires sont « encore plus stupides » qu'en France, en donnant pour exemple la question suivante adressée au voyageur : « Est-ce que vous avez visité une ferme ? ». L'humoriste canadien Stéphane

²² Ces programmes sont encore visibles sur le réseau YouTube (consulté le 19 juillet 2017) : <https://www.youtube.com/watch?v=4vq8mqwpKs8&index=2&list=RDR3kGe3JGEGa>

²³ Rachid Badouri : les douanes (Canada versus France). You Tube (consulté le 10 juillet 2017) : https://www.youtube.com/watch?v=k3i7hWSIlwU&list=LLM49wkjfqzbr1_YohJ1WaXQ&index=60

Rousseau, dans son sketch *Conflit à la douane*²⁴, se heurte également à la méfiance du douanier américain qui lui demande l'objet de sa visite aux Etats-Unis et qui inspecte minutieusement le contenu de sa valise. Ce dernier y découvre un godemichet devant un Stéphane Rousseau forcé de donner des explications sur les modalités d'utilisation de l'ustensile. Plus récemment, c'est l'humoriste Gad Elmaleh qui, jouant son propre rôle, se trouve nez-à-nez avec un fonctionnaire du *Custom and Border Protection (CBP)* aux frontières des Etats-Unis d'Amérique²⁵. La fouille des bagages mais aussi la méfiance et le questionnement opéré par les agents des douanes font ainsi l'objet de diverses railleries.

La chanson française a aussi pris les douaniers français pour objet : Jean-Pierre Sentier en 1871 dans *Les Douaniers*, Edith Piaf en 1936 dans *Le contrebandier*, Anny Cordy en 1954 dans *les douaniers du clair de lune*, les Frères Jacques en 1955 dans *Qu'avez-vous à déclarer ?*, Ginette Baudin en 1956 dans *La Douanière de Buenaventura*, mais aussi Louis de Funès en 1962 dans *C'est défendu* et *Comme la douane*, et Line Renaud en 1974 avec *La Douane*. Ces chansons populaires dressent un portrait amusé des fonctionnaires face aux contrebandiers. On croise même quelques douaniers dans l'opéra *Carmen* de Bizet, notamment dans l'acte III (*Eh bien nous essaierons de passer ; Quant au douanier c'est notre affaire*). Plus récemment, les chanteurs Dominique A d'une part et Julien Baer d'autre part, ont respectivement intitulé leurs compositions *Douanes* (1998) et *Douanier* (2009). Les fonctionnaires sont aussi les héros caricaturés de la chanson du groupe Sinsemilia, dont le clip *Douanier 007* rend compte des mésaventures des musiciens avec une patrouille à la recherche de stupéfiants. Le clip met en scène la fouille de leur petite

²⁴ Stéphane Rousseau : Conflit à la douane. You Tube (consulté le 10 juillet 2017) : https://www.youtube.com/watch?v=2uYqS9DOs_Q

²⁵ Gad Elmaleh à la douane américaine. You Tube (consulté le 10 juillet 2017) : <http://www.konbini.com/fr/entertainment-2/sketch-gad-elmaleh-douane-funny-or-die/>
Le douanier américain récalcitrant lui demande sans sourire : « Vous êtes né au Maroc ? ». « Oui » répond l'humoriste. La suite de la conversation est la suivante (alternant les répliques du douanier et de Gad Elmaleh) : « Pourquoi ? » - « J'imagine parce que mes parents y étaient au même moment » - « Donc vous êtes musulman ? » - « Non, en réalité je suis juif, né dans un pays arabe, mais je suis juif » - « Donc comment vous faisiez pour parler aux autres enfants ? » - « Je parle arabe, hébreu et français, et... » - « OK, j'ai trois cases : anglais, espagnol et "autres". Quelle est la raison de votre venue aux États-Unis ? » - « Vivre le rêve américain » - « Ouais, on ne fait plus ça, désolé ! ». Le douanier demande alors au nouvel immigrant s'il connaît bien la culture américaine, ce que le Français tente lui prouver en chantant des mélodies de Drake et de Justin Bieber, deux artistes qui se révèlent être ... canadiens. Devant l'air circonspect du douanier, il s'énerve et lâche : « Vous savez qui je suis ? Personne ne le sait. OK. Je fais plus d'argent que vous tous réunis ». Sur cet esclandre, le fonctionnaire déclare : « Monsieur, vous êtes un gros con en ce moment. Et il n'y a rien de plus américain » ... avant de finalement valider son visa avec un grand sourire.

camionnette et de leurs personnes²⁶. Les « douaniers fox-terrier » qui « se prennent pour des agents secrets » ne découvrent rien au terme de leur fouille : « pas le moindre taret ! ». Le contrôle est ici présenté comme discriminatoire à l'encontre de jeunes aux cheveux longs et au « look rasta ».

Au terme de ce recensement, on constate que les douaniers sont souvent brocardés, les textes de la plupart des chansons faisant référence à l'autoritarisme des fonctionnaires mais aussi à l'aspect trop pointilleux et ridicule de leurs contrôles. Une chanson se distingue néanmoins de cette compilation : *Hymne à la douane*²⁷, enregistrée en 1998 par la chanteuse « néo-folk » Jocelyne Dorian²⁸. La pochette annonce le programme de ce véritable panégyrique aux fonctionnaires. « Avec la musique de la Gendarmerie Mobile », c'est à une véritable ode aux « gabelous », bien documentée mais au charme très suranné, que se livre la chanteuse. « Garants de la liberté » et de « l'équilibre de la société », faisant respecter la loi et luttant contre les fléaux (« les stupéfiants si maléfiques »), les « douaniers et douanières » font « un beau métier ». La « Douane est à l'heure du progrès » et « l'informatique a remplacé les armes automatiques ». Et, conclut-elle, « dans la France entière on a besoin de vous ... les gabelous », faisant référence à l'ancienne appellation des fonctionnaires des douanes qui étaient chargés de prélever l'impôt sur le sel (la gabelle).

B - La difficile promotion d'un paradigme modernisateur

On constate que les fictions cinématographiques ou télévisuelles se sont peu intéressées à la douane et aux douaniers et que l'angle d'approche était souvent celui de la comédie ou de la caricature. L'image du « garde-barrière » fait ainsi référence à une histoire du contrôle, étroitement liée à la défense des limites du territoire national. Par-delà l'instrument de signalisation routière ou d'orientation des voyageurs internationaux, le panneau « Douane » constitue ainsi un signe politique. Il est profondément ancré dans nos représentations du territoire national. C'est lui qui marque la frontière, qui lui assure une forme de matérialité dans la continuité des paysages, celle des « non lieux²⁹ » et des

²⁶ Voir le clip musical (consulté le 15 juillet 2017) sur :

http://www.dailymotion.com/video/x80lhm_sinsemilia-douanier-007_music.

²⁷ Chanson disponible sur YouTube (15 juillet 2017) : <https://www.youtube.com/watch?v=0Wf3zPPxHZQ>

²⁸ <http://www.telarama.fr/radio/arte-radio-presente-jocelyne-dorain-la-castafiore-des-casernes,81300.php>

²⁹ AUGÉ, Marc. *Non-lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris : Seuil, 1992.

« hyper-lieux³⁰ » de la globalisation économique, et qui participe d'un système d'instruments de contrôle bureaucratique du territoire politique national. Cette représentation bornée est encore très présente dans les imaginaires européens marqués, selon Jérémy Rifkin, par un « esprit de frontière³¹ ». Le cliché liant le douanier au panneau, à la barrière et au bureau des douanes a sa part de vérité. Les douaniers ont en effet historiquement constitué des acteurs familiers de la vie frontalière. On les trouve ainsi figurés sur de nombreuses cartes postales, publiées en France tout au long du XIXème et du XXème siècles. Divers signes de la présence douanière dans les zones-frontières constituent d'ailleurs toujours des marqueurs matériels dans les paysages : postes frontaliers, casernes, entrepôts douaniers, etc. Cette vision apparaît cependant souvent désuète dans un monde où les frontières sont plus ouvertes, voire totalement archaïque dans une Union européenne au sein de laquelle les contrôles systématiques aux frontières entre Etats ont été abandonnés. L'enracinement cognitif de ces symboles est encore fort et il demeure toujours difficile de détacher symboliquement le douanier de sa barrière, de son rôle de protecteur des frontières nationales.

Ainsi, l'image du douanier est toujours convoquée, dans le débat politique, pour signifier la capacité de l'Etat à se protéger de son environnement international défini comme menaçant. On a pu le constater lors des dernières élections présidentielles américaines de 2017 au cours desquelles le candidat Donald Trump a proposé de relever de manière conséquente les droits de douanes aux frontières américaines pour protéger l'économie des Etats-Unis. En France également, les douaniers ont pris une part involontaire dans les débats électoraux. Dans un clip officiel pour le second tour des élections présidentielles de mai 2012, le candidat de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), Nicolas Sarkozy, proposait sa vision d'une Europe plus engagée sur la maîtrise de ses frontières. Une controverse s'est installée sur la relation établie entre les éléments de son discours et les images montrant un panneau de douane sur lequel était inscrit le mot « douane » en français / catalan ou sicilien d'une part, mais aussi en arabe d'autre part³².

³⁰ LUSSAULT, Michel. *Hyper-lieux. Les nouvelles géographies politiques de la mondialisation*. Paris : Seuil, coll. « La couleur des idées », 2017.

³¹ RIFKIN, Jérémy. *Le rêve européen*. Paris : Fayard, 2005.

³² LOSSON, Christian. « Le clip de Sarkozy qui fait campagne contre l'immigration », *Libération*, 1 mai 2012.

Par ce cadrage politique, la symbolique douanière est utilisée pour faire référence non plus seulement à une barrière physique, mais aussi à un bouclier identitaire préservant le système de valeur « français » par rapport à des menaces d'origine (étrangère) « arabe ». Le panneau de douane symbolise la frontière permettant de « protéger » et de « défendre » les citoyens contre cette même menace. Suite aux polémiques, ce clip a été expurgé de cette rhétorique jouant avec les valeurs xénophobes. Pour autant, cet épisode est relativement éclairant sur la mobilisation politique de la symbolique douanière et sur son intégration dans un processus discursif de « securitization³³ » des migrations et de la figure de l'étranger. La douane devient ici, malgré elle, non seulement un instrument de sécurité nationale, mais également de *sécurité sociétale*³⁴. Didier Bigo et Jeff Huysmans ont plusieurs fois mis l'accent sur les continuums établis entre « immigration » et « sécurité » et sur le rôle des hommes politiques et des agences bureaucratiques, dans les processus d'« insécurisation³⁵ ». Dans l'exemple du « panneau de douane » utilisé dans le support audiovisuel de campagne politique, on identifie une mise en pratique de ce processus via la politisation des inquiétudes et l'instrumentation de symboles douaniers. On constate, en l'espèce, que cette construction ne résulte pas d'une mise en récit bureaucratique des menaces, mais d'une seule énonciation politique. La douane est saisie comme objet discursif et figuratif de ce processus d'insécurisation et est instrumentée comme un symbole de protection.

Cet exemple montre la difficulté pour les acteurs douaniers de se dégager de cette image du « garde-barrière » d'autrefois. La vision quelque peu folklorique (mais finalement assez politique) du douanier français attaché à sa frontière est devenue relativement encombrante pour une administration engagée dans la mondialisation économique et la libéralisation des

³³ Cette dernière est définie par Barry Buzan comme un secteur de la sécurité relatif à l'inscription durable des schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que de la permanence de l'identité et des pratiques nationales et religieuses. BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. and de WILDE, Jaap. *Security. A New Framework for Analysis*, London: Lynne Reiner, 1998. BALZACQ, Thierry. GUZZINI, Stefano. WILLIAMS, Michael C. WAEVER Ole. PATOMAKI, Heikki. « Forum: What kind of theory – if any – is securitization? ». In *International Relations*. Published online 21 October 2014. WAEVER, Ole, cité par MAC LEOD, Alex. « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique ». In *Cultures et conflits, Approches critiques de la sécurité*. Paris : L'Harmattan, n°54, 2004.

³⁴ BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres : Longman, 2e éd, 1992.

³⁵ BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris : Presses de Science-Po, 1996. BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, p. 53-101. HUYSMANS, Jeff. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London : Routledge, 2006.

échanges commerciaux, mais aussi dans la structuration d'un projet d'unification douanière au niveau européen. A ces représentations, le secteur douanier oppose depuis plusieurs années sa « modernité ». La promotion d'un paradigme « modernisateur » et l'émergence de diverses narrations associées constituent ainsi l'une des stratégies du secteur douanier dans un environnement complexe marqué par la libéralisation des échanges économiques et par le développement associé d'une identité douanière menacée de disparition. Ces images modernisatrices mettent notamment en exergue l'informatisation, les équipements (ex : véhicules), les nouvelles technologies de contrôle (ex : scanners mobiles), la proximité et le service aux entreprises, etc. Néanmoins, en dépit de ces efforts nourris de communication, le secteur douanier est finalement ramené à une forme d'essence primitive, figurant le temps idéalisé où l'Etat était inscrit dans des frontières linéaires, clairement démarquées et gardées par ces soldats des limites.

Pour autant, il convient également de ne pas prendre pour argent comptant ce prisme « modernisateur » et de ne pas l'adopter comme régime unique d'explication de ce qu'est la douane aujourd'hui. En effet, il résulte également d'un processus de construction institutionnelle et ne peut donc être adopté comme clé unique d'explication. Il s'agit dès lors, de chercher à déconstruire ces différentes représentations spontanées. Comme le note Claude Berr, « pour le touriste qui rentre d'un voyage à l'étranger, le terme de *douanier* évoque irrésistiblement un personnage, souvent brocardé, toujours redouté, auquel il faudra rendre des comptes et qu'il faudra se résigner, le cas échéant, à voir inspecter en toute indiscretion le contenu de ses bagages. Mais le commerçant, importateur ou exportateur, comme l'industriel chevronné savent que le contrôle des voyageurs ne représente en fait qu'une partie mineure de l'activité de la douane. Pour eux, le phénomène douanier se traduit pas une série d'obligations contraignantes et répétitives qui aboutissent à leur faire payer des droits de douane³⁶ ». Chaque acteur construit ainsi une représentation de l'institutions au travers des interactions spécifiques qu'il est conduit à développer avec elle³⁷. Il convient donc de se prémunir contre toute lecture simpliste et unidimensionnelle

³⁶ BERR Claude J. *Introduction au droit douanier*. Paris : Economica, 2008, p. 1.

³⁷ Outre les autorités gouvernementales, sans doute trois catégories d'acteurs possèdent une connaissance plus générale de l'institutions douanière : les professionnels douaniers eux-mêmes qui, à de multiples échelons, voient fonctionner la bureaucratie douanière et participent à sa reproduction/transformation ; les acteurs économiques insérés dans le commerce mondial qui, pour réaliser leurs opérations internationales, doivent procéder auprès des administrations douanières à certaines démarches (dédouanement, fourniture de certificats sanitaires ou de document de transit, paiement de taxes, etc.) ; enfin les fraudeurs, individuels ou organisés, qui ont expérimenté certains modes de contrôle et de répression des infractions douanières.

des phénomènes douaniers, que « la douane » soit abordée en tant qu'institution « garde-barrière », mais aussi en tant qu'administration « moderne ».

II – A la recherche des frontières de l'objet douanier

La douane a assez rarement été appréhendée comme objet de recherche et la littérature en sciences sociales disponible à son sujet est peu volumineuse et particulièrement éclatée en termes de problématiques abordées. Il apparaît utile de parcourir les principaux écrits produits sur cette institution et de cerner quelques-unes des explications qui peuvent être proposées pour expliquer cette faible attention portée par la communauté scientifique. Dans les développements suivants, on établira ainsi un premier état des lieux qui souligne que la douane a été saisie en tant qu'objet d'étude dans le cadre de recherches économiques ou juridiques en lien notamment avec l'analyse des politiques commerciales. On poursuivra en indiquant que l'historiographie de la police a souvent occulté les enjeux douaniers, en se saisissant à la marge de la douane comme « métier de police ». Mais préalablement, on cherchera à mieux définir les contours de cette notion de « douane » qui apparaît plus complexe qu'il n'y paraît.

A - Définir la douane : normativités et organisations

Le terme de « douane » peut-il être plus précisément défini, avec la perspective d'initier une « rupture épistémologique » qui serait à même de nous aider à construire ultérieurement notre objet ? Le langage courant nous conduit à utiliser les mots de « Douane » (avec une majuscule), de « douane » (avec une minuscule), de « douanes » (au pluriel) ou de « douanier », sans précautions particulières. Tous ce répertoire lexical diverses dimensions qu'il s'agit de mieux distinguer en termes analytiques. On ne proposera pas de norme particulière pour mobiliser telle terminologie plutôt qu'une autre, mais on tentera cependant de cerner les différentes dimensions que ces termes peuvent recouvrir. Cela est d'autant plus nécessaire que les manuels, dictionnaires et autres lexiques de sociologie ou de science-politique ignorent très largement la douane, ne lui accordant que quelques citations éparpillées ou quelques lignes sibyllines, sauf parfois dans certains ouvrages consacrés à la géographie militaire³⁸.

³⁸ REIGNER, Paul-David. *Dictionnaire de géographie militaire*. Paris : CNRS éditions, 2008.

Selon les étymologistes, le terme de « douane » serait d'origine persane, désignant le lieu de réunion des administrateurs des finances, et nous aurait été transmis par l'arabe et l'italien. Son apparition dans la langue française daterait du XIV^{ème} siècle environ. Si l'on se fie aux différents dictionnaires spécialisés, on constate que la douane est souvent appréhendée sous l'angle fiscal et celui de la protection économique. Par exemple, le *lexique des termes juridiques* chez Dalloz comporte une entrée *Douane (droits de)* indiquant qu'il s'agit des « impôts assis, sans préjudice des impôts nationaux de consommation, sur les marchandises importées, dans le but de protéger les producteurs nationaux. Exceptionnellement, ils peuvent frapper les exportations. Il n'existe plus de droits de douane dans les échanges entre Etats membres de l'Union européenne, mais un tarif douanier commun est applicable aux importations des Etats tiers³⁹ ». De même, le *Dictionnaire du vocabulaire juridique* chez LexisNexis comporte une entrée *Droits de douane* conçus comme des « impôts indirects prélevés sur les importations en vue de protéger les productions nationales. Les droits de douane ont été harmonisés par le droit de l'Union européenne qui a créé le tarif extérieur commun pour les droits de douane de la frontière extérieure de l'Europe⁴⁰ ». Le même ouvrage intègre une entrée *Douane*, faisant référence à une « administration de l'Etat chargée du recouvrement de droits de douane. Les services des douanes relèvent du ministre des finances⁴¹ ».

Ces différentes définitions mettent l'accent sur le caractère à la fois fiscal et économique de la douane, en faisant référence à un impôt sur la circulation des marchandises, avec l'objectif de protéger une économie nationale. Dans cette acception, on se situe dans un rapport de quasi-équivalence avec le sens attribué au terme « protectionnisme », les droits de douane constituant l'un des instruments de protection des activités économique d'un territoire. Ces définitions soulèvent également l'enjeu de l'eupéanisation, en soulignant l'adoption d'un tarif douanier commun aux frontières de l'Union européenne et l'abandon des prélèvements douaniers aux frontières intérieures de ce même espace. Le second ouvrage aborde également la douane en tant qu'organisation, renvoyant à l'existence d'une administration de l'Etat, spécifiquement dédiée à la prise en charge du prélèvement de ces droits de douanes.

³⁹ « Douane (Droits de) ». In *Lexique juridique 2016-2017*. Paris : Dalloz, 2017, p. 406.

⁴⁰ « Droits de douane ». In CABRILLAC Rémy, *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2018*. LexisNexis, 2017, p. 208.

⁴¹ *Idem*, p. 198.

Ces définitions, pour utiles qu'elles puissent être, demeurent néanmoins finalement assez imprécises ou incomplètes. D'une part elles ne rendent pas toujours correctement compte de la réalité *à la fois* normative et organisationnelle que recouvre le terme « douane », en ne mettant pas toujours systématiquement en lien étroit ces deux dimensions. D'autre part, elles laissent supposer que l'europanisation a fait disparaître les normes et organisations douanières nationales, par l'intermédiaire d'un processus global d'intégration, alors que les choses apparaissent en réalité beaucoup plus complexes. Paradoxalement, en rattachant l'administration douanière à l'Etat, elles demeurent uniquement stato-centrées, oubliant d'évoquer les organisations supranationales ou internationales qui peuvent également être qualifiées de « douanières ».

A ces définitions, on préférera celle plus large proposée par Michel Bottin qui, dans le *Dictionnaire de la culture juridique*, définit la *Douane* comme : un « droit perçu sur les marchandises à l'entrée ou à la sortie d'un Etat, d'une région, ou d'un espace économique. Ensemble des services chargés de percevoir les droits de douane et de faire respecter diverses réglementations d'ordre économique, fiscal, sanitaire et monétaire. Cette double définition éclaire la signification ambivalente du terme qui sert à qualifier une imposition et une administration⁴² ». Cette définition articule ainsi les dimensions à la fois normatives et organisationnelles, tout en étant suffisamment ouverte pour intégrer « l'ensemble des services » potentiellement impliqués dans la définition ou la mise en œuvre de ces normes. La plupart des définitions passent en outre sous silence les multiples réglementations non directement économiques ou fiscales aujourd'hui assumées par les organisations qualifiées de « douanières » (par exemple en matière sanitaire, d'immigration, de sécurité intérieure ou de défense)⁴³, de même que les différentes dimensions répressives ou qui mettent en jeu l'exercice d'une force légitime par un appareil de coercition.

⁴² BOTIN, Michel. « Douane ». In ALLAND, Denis. RIALS, Stéphane. *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris : PUF, coll. Quadrige, 2003, p. 420.

⁴³ Certains auteurs ont bien perçu les difficiles liaisons entre les organes « douaniers » et les normes « douanières ». Ainsi, par exemple, Claude Berr prend le temps, en préambule de son ouvrage d'*Introduction au droit douanier*, de préciser : « les développements qui suivent ne seront pas consacrés à la Douane en tant qu'administration essentielle de tout Etat organisé. Il ne sera donc traité, si ce n'est exceptionnellement, ni de son organisation, ni de son fonctionnement, ni des problèmes qu'elle a pu rencontrer dans le passé (rattachement au ministre des Finances, de l'Economie, de l'Industrie, etc.) ou qu'elle rencontre encore aujourd'hui (relations avec d'autres administrations, en particulier avec la police et la gendarmerie) ». In BERR Claude J. *Introduction au droit douanier*. Paris : Economica, 2008, p. III.

Il nous a ainsi été possible de proposer une définition dans le *Dictionnaire d'administration publique*, publié aux PUG sous la direction de Nicolas Kada et de Martial Mathieu⁴⁴, en essayant de restituer à la fois l'ambivalence normative et organisationnelle et le caractère multi-niveau du déploiement de ces normes et organisations douanières. Ainsi, le terme de « douane » fait d'abord référence à un ensemble de normes juridiques codifiées régulant les échanges de biens, notamment marchands, entre les États et les ensembles économiques régionaux. Il existe ainsi des codes des douanes nationaux mais aussi un code des douanes européen et divers traités internationaux dédiés à la matière douanière. Ces normes concernent le volet fiscal mais aussi tout un ensemble de réglementations visant à réguler ou interdire les circulations de marchandises. La réglementation douanière détermine ainsi les bornes du « territoire douanier » à l'entrée duquel sont perçus les « droits de douane » (perceptions à vocation fiscale s'appliquant principalement à l'importation des marchandises). Avec l'émergence de la Communauté Economique Européenne (CEE), un « territoire douanier communautaire » a été mis en place dès 1968. La signature de l'Acte unique européen en 1986 et la réalisation du Grand Marché Intérieur européen en 1993 ont quant à eux mis fin aux contrôles douaniers aux frontières intracommunautaires. Au sein de l'UE, les droits de douane sont ainsi désormais perçus aux frontières douanières communautaires : la marchandise, une fois « dédouanée », est alors « mise en libre pratique » et peut circuler librement au sein de l'espace communautaire européen. La réglementation douanière détermine également les modalités du calcul des « droits de douane » : il existe ainsi des « droits ad valorem » (basés sur un pourcentage de la valeur de la marchandise) et des « droits spécifiques » (basés sur la quantité de marchandises : poids, volume, nombre). L'ensemble des droits applicables sont recensés dans une nomenclature désignée sous le terme de « tarif douanier ». Le droit douanier couvre également l'ensemble des normes de circulation internationale des marchandises (ex : détermination de l'origine et de la valeur ; régimes dits « économiques » / « particuliers » tels que le « transit » et « entrepôt » douaniers). Enfin, il intègre une vocation régulatrice (ex : contingentements, embargos, prohibitions, anti-dumping) et répressive visant la « fraude » (fausses déclarations lors des opérations de dédouanement) et la « contrebande » (franchissement de la frontière sans passage par un bureau de douane). Il existe ainsi en France un droit répressif et un « contentieux » spécifiquement douaniers qui déterminent des « infractions douanières »

⁴⁴ DOMINGO, Bruno. « Douane ». In KADA, Nicolas. MATHIEU, Martial. *Dictionnaire d'administration publique*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2014, pp. 163-164.

ainsi que diverses modalités de transaction et de poursuite. Parallèlement, le terme de « Douane » fait référence aux organisations publiques chargées de faire appliquer cette réglementation à la fois au niveau mondial (avec l'Organisation Mondiale des Douanes), européen (avec des services de la Commission ou du Conseil organisés autour des activités douanières) et national.

Ces différentes définitions laissent apparaître la douane à la fois comme un assemblage et un dispositif dédiés au gouvernement des flux transnationaux, comme une « police » des circulations internationales et transnationales. Ainsi, l'approche de Gérard Cornu, dans son *Vocabulaire juridique*, permet de souligner que la « Douane » « désigne à la fois l'institution d'un impôt frappant les marchandises importées ou exportées, les services qui l'on en charge, les bâtiments qui les abritent et les lieux où ceux-ci sont établis ». Sa définition intègre ainsi toujours la dimension fiscale (droits de douane⁴⁵) et organisationnelle (administration des douane) du terme. Mais Cornu aborde plus frontalement les enjeux organisationnels lorsqu'il définit l'administration des douanes comme « l'ensemble des services chargés de l'assiette, de la liquidation et de la perception des droits de douane, ainsi que du contrôle des marchandises lors du franchissement d'une frontière⁴⁶ ». La douane est ainsi abordée à partir d'une logique de « dispositif⁴⁷ », au sens foucauldien du terme, en posant l'enjeu des fonctions de contrôle développées par l'administration douanière. Gérard Cornu fait d'ailleurs également référence à des bâtiments et à des lieux comme relevant de la douane. Il procède aussi à la définition du « rayon des douanes⁴⁸ », zone géographique spéciale instituée en proximité des frontières, au sein de laquelle les agents des douanes disposent de pouvoirs renforcés.

Il n'est pas si étonnant que ce soit un dictionnaire somme toute assez ancien qui propose peut-être la définition la plus problématisées de la douane en tant qu'assemblage et institution de contrôle. En effet, cette approche puise dans une époque où cette fonction apparaissait sans doute plus centrale dans l'organisation de l'Etat. Au XIXème siècle, Coquelin et Guillaumin, dans leur *Dictionnaire de l'économie politique* (1852-1853)

⁴⁵ Gérard CORNU définit les « Droits de douane » en tant qu'« impôts particuliers sur la dépense, perçus à l'occasion de l'importation ou de l'exportation des marchandises » in CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, p. 321.

⁴⁶ CORNU, Gérard. « Douane ». In *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, p. 321.

⁴⁷ FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir, naissance de la prison*. Paris, Gallimard : 1975. AGAMBEM, Giorgio. *Qu'est-ce qu'un dispositif ?* Paris : Payot et rivages, 2007.

⁴⁸ CORNU, Gérard. « Rayon des douanes ». In *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, p. 732.

consacraient ainsi de très volumineux développements pour définir la *Douane* en tant qu'« administration chargée de percevoir les droits imposés sur l'entrée ou la sortie des marchandises et de veiller à ce que des importations ou des exportations, qui seraient prohibées, n'aient pas lieu. Par extension, on donne le nom de douane aux bâtiments dans lesquels sont établis les bureaux de l'administration et même aux droits qui sont l'objet de la perception⁴⁹ ».

On peut ainsi souligner que les définitions sont souvent marquées par leur contexte historique de production. A l'ère de la globalisation économique et du libre marché international, la douane ne semble plus autant au centre des réflexions. Ses dimensions coercitives, tant décriées dans le contexte français à propos de la *Ferme Générale*, sont aujourd'hui pour l'essentiel largement oubliées dans les définitions, sans doute justement parce que l'environnement économique international valorise l'absence de contraintes aux échanges.

B - Des travaux hétérogènes relatifs à l'objet douanier

Fonction politique traditionnelle, la perception des droits et de taxes sur la circulation de marchandises et le contrôle des flux sont pourtant mis en œuvre depuis l'antiquité. Et les travaux conduits sur l'objet « douane » se révèlent finalement assez peu nombreux alors même que l'institution douanière a contribué à la construction de l'ordre économique et politique des sociétés, qu'il s'agisse des cités, d'Etats ou désormais d'organisations régionales supra-étatiques⁵⁰. Ainsi, l'administration des douanes françaises, bien que fondée il y a plus de deux cents ans, n'a pas donné lieu à la structuration d'un champ de recherche, mais plutôt à une multiplicité de travaux éclatés tant en termes de construction d'objet qu'en termes disciplinaires. Bien que de très nombreuses organisations publiques ou privées aient été étudiées de façon plus ou moins systématique, la douane demeure encore relativement ignorée par ce mouvement qui a l'avantage de dépasser les conceptions purement juridiques et les représentations communes⁵¹.

⁴⁹ COQUELIN. Et GUILLAUMIN. *Dictionnaire de l'économie politique (1852-1853)*. BNF Gallica, p. 578.

⁵⁰ ASAKURA, Hironori. *Histoire mondiale des douanes et des tarifs douaniers*. Organisation mondiale des douanes, 2003.

⁵¹ Les recherches en sciences sociales se sont développées en France depuis le début des années 1980, prenant comme objets d'étude des phénomènes aussi divers que le sentiment d'insécurité chez les Français, les systèmes policiers étrangers, les violences urbaines, la sécurité privée, la drogue etc. Lorsque l'on considère ces très nombreux travaux, force est de constater que la douane semble encore faire l'objet, à

1 - Entre histoire économique et analyse des politiques commerciales

La douane a ainsi surtout retenu l'attention des économistes et des praticiens en Finances publiques. Le célèbre économiste Adam Smith, plus connu pour sa théorie de la *main invisible* et ses positions en faveur de la libéralisation du commerce, a lui-même occupé des responsabilités au sein de l'administration douanière britannique. Dans son ouvrage classique, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), il consacre de nombreux passages aux droits de douanes et à la manière de percevoir les recettes fiscales.⁵² Il apparaît que les révolutionnaires ont tenu compte de quelques-unes de intuitions, puisqu'ils unifieront le territoire douanier et mettront fin au système de l'affermage des « traites » (ou droits de douanes) pour en confier la perception à une « régie des douanes nationales ».

Pour autant, la théorie économique s'est peu préoccupée des administrations douanières pour se concentrer davantage sur les effets des droits de douanes et des mesures d'effets équivalents dans la richesse des nations. C'est toute la question des politiques commerciales, du libre-échange et du protectionnisme qui intéresse les économistes plus que les organisations chargées d'en assurer l'élaboration ou la mise en œuvre. De nombreuses théories économiques ont ainsi évalué l'impact des droits de douanes sur le

quelques exceptions près, d'un désintérêt flagrant. Bien que de très nombreuses organisations publiques ou privées aient été étudiées aujourd'hui de façon plus ou moins systématique, la douane demeure relativement ignorée par ce mouvement qui a l'avantage de dépasser les conceptions purement juridiques et les représentations communes les plus banalisées. Des administrations longtemps aussi fermées que les Polices nationales ou les Gendarmeries se sont d'ailleurs aujourd'hui constituées en véritables domaines de recherche au niveau national mais aussi international.

⁵² SMITH, Adam. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, une édition électronique réalisée à partir du livre d'Adam Smith (1776) ; traduction française de Germain Garnier, 1881, à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843, 1776. Selon Il développe une approche comparée, évoquant au passage la France d'Ancien Régime qui se présentait selon lui comme un véritable maquis fiscal méritant d'être ordonné. Smith a même proposé une réforme du système français Adam Smith : « dans leur état actuel, les finances de France sont susceptibles de trois réformes très simples et très évidentes. Premièrement, en supprimant la taille et la capitation, et en augmentant le nombre des vingtièmes, de manière à ce qu'ils produisent un revenu additionnel égal au montant de ces autres impôts, on conserverait à la couronne tout son revenu; on pourrait diminuer de beaucoup les frais de perception; on épargnerait aux classes inférieures du peuple toutes les vexations que lui causent la taille et la capitation, et les classes supérieures pourraient n'être pas plus foulées qu'elles ne le sont aujourd'hui, pour la plus grande partie. (...) Secondement, en soumettant à un régime uniforme, dans toutes les différentes parties du royaume, la gabelle, les aides, les impôts sur le tabac, tous les différents droits de traites et d'accise, ces impôts pourraient être levés à beaucoup moins de frais, et le commerce intérieur du royaume pourrait devenir aussi libre que celui de l'Angleterre. Troisièmement enfin, en mettant tous les impôts sous une régie soumise à la direction et à l'inspection immédiate du gouvernement, les profits énormes des fermiers généraux pourraient bien être ajoutés aux revenus de l'État. Il y a à parier que l'opposition résultant de l'intérêt individuel de quelques particuliers ne réussira pas moins à empêcher ces deux projets de réforme que le premier » (Smith, 1776).

commerce international⁵³. Néanmoins, les organisations douanières ne sont pas directement appréhendées par les économistes qui apparaissent d'abord absorbés par l'efficacité de la protection commerciale et son éventuel impact (négatif) sur la croissance ou le développement économiques. Les organisations douanières chargées de les mettre en œuvre sont ainsi totalement occultées de ces analyses, étant considérées comme de simples appareils de mise en œuvre des normes et décisions de politiques économiques et commerciales.

La question du protectionnisme est néanmoins davantage politisée depuis une vingtaine d'années, donnant lieu à de nouveaux débats tant dans le cercle des économistes qu'au sein des arènes politiques. En effet, on a assisté depuis la fin de la seconde guerre mondiale, avec en arrière-plan les négociations relatives aux Accords généraux sur les tarifs douaniers (GATT) et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), à une certaine dépolitisation des enjeux de politique commerciale qui ont pu faire oublier la variable « politique » aux économistes. Dans une récente étude d'histoire économique sur la France entre 1814 et 1851, David Todd démontre pourtant que le libéralisme économique et le protectionnisme ne relèvent pas seulement du champ de la technique économique, mais surtout du champ idéologique⁵⁴. Il indique dans un ouvrage de référence que « le libre-échange et le protectionnisme reposent en partie sur des théories économiques. Mais ce sont d'abord des croyances idéologiques, à connotation religieuse et surtout politique. Elles sont apparues, progressivement au lendemain des guerres napoléoniennes⁵⁵ ». Todd remonte ainsi aux sources de la culture économique, en prenant en compte la construction des théories économiques et la circulation des savoirs chez les élites et dans les lieux du pouvoir politique. Il montre comment les services douaniers ont été mobilisés, entre 1814 et 1824, comme une véritable « armée des douanes » et les effets de la sévère répression douanière sur les acteurs du commerce.

⁵³ Approche par les « avantages absolus » d'Adam Smith, par les « avantages comparatifs » de David Ricardo (dans *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* en 1817), ou celle des « dotations factorielles » (modèle Heckscher – Ohlin – Samuelson, dit HOS), jusqu'aux diverses approches néo-libérales actuelles.

⁵⁴ TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Paris : Grasset, 2008. MOULLIER, Igor. « La préférence française pour le protectionnisme. Retour sur un débat historique », in *La Vie des idées*, 1er décembre 2008. URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-preference-francaise-pour-le.html>

⁵⁵ TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Op cit. p. 9-10.

2 - Entre productions professionnelles et oublis de l'historiographie de la police

Ce sont les historiens qui ont pu aborder les questions douanières en dépassant le strict cadre de la théorie économique et des politiques commerciales. Une analogie entre les écrits produits sur la police et ceux consacrés à la douane peut en l'occurrence être identifiée. Ces deux institutions n'ouvrent pas facilement leurs portes à ceux qui n'appartiennent pas à leur corps. Si bien que leurs « histoires » respectives ont souvent été produites par les policiers ou les douaniers eux-mêmes. Ainsi, les conclusions de Vincent Millot sur l'historiographie policière peuvent, sans trop de difficultés, être appliquées à l'historiographie douanière⁵⁶. Ces ouvrages ou articles, rédigés par des fonctionnaires, relèvent de plusieurs catégories. Il s'agit tout d'abord de mémoires et autres récits relatant une carrière douanière. Les ouvrages de René Drelon⁵⁷, de Jean-Henri Hoguet⁵⁸, de Jean Paloc⁵⁹ ou de Vincent Thomazo⁶⁰ constituent de bons exemples de ces biographies personnelles qui permettent de saisir l'administration des douanes françaises et ses évolutions au travers du regard porté sur une carrière douanière (nationale et/ou internationale). Parmi ces témoignages, mais sur un autre registre, on retiendra également les deux livres écrits par Jean-Pierre Cazé, relatant son implication dans les opérations d'infiltration au sein des réseaux de criminalité organisée dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants⁶¹. On trouve également dans cette littérature le témoignage d'un « aviseur » douanier (équivalent de l'« indicateur » policier) et de sa collaboration plus ou

⁵⁶ MILLOT, Vincent. « Mais que font les historiens de la police ? ». In BERLIERE, Jean-Marc, DENYS, Catherine. MILLOT, Vincent (dir.). *Métiers de police. Être policier en Europe XVIIIe-XXe siècle*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008, pp. 9-36. Pour Vincent MILLOT, « jusqu'à une date récente – et parfois de manière encore active aujourd'hui –, l'historiographie de la police présente des caractéristiques marquantes, plus ou moins fortement représentées selon les cas et les pays. Il peut s'agir d'abord d'une histoire « corporatiste » dont les auteurs sont eux-mêmes le plus souvent policiers, gendarmes ou d'anciens policiers, ayant dans le meilleur des cas une formation juridique, mais plus rarement celle de l'historien ou du sociologue. Au pire, le souci apologétique est alors très marqué ; au mieux, les ouvrages collectionnent les textes réglementaires et brossent le tableau des institutions. Ce type d'histoire manifeste une prédilection pour l'approche exclusivement institutionnelle, privilégiant les ruptures de l'histoire événementielle et politique ».

⁵⁷ DRELON, René. *Par le corps et la grenade*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

⁵⁸ HOGUET Jean-Henri. *Au service de l'État à travers la douane, 1954-1996*. Paris : l'Harmattan, 2004.

⁵⁹ PALOC, Jean. *Souvenirs d'un directeur des douanes (1855-1904)*. Edition Société historique et archéologique d'Arcachon, 1997.

⁶⁰ THOMAZO, Vincent. *Des choses à déclarer ?* Gawsewitch éditeur, 2001.

⁶¹ CAZE, Jean-Pierre. *Un douanier sous couverture. L'infiltration des filières de drogue*, Paris, Le Manuscrit, 2007. CAZE, Jean-Pierre. *Au cœur du trafic/ Mémoires d'un douanier infiltré*. Paris : Nouveaux Mondes, 2012.

moins fructueuse avec l'administration des douanes⁶². Certains de ces témoignages, en dépit de leur intérêt biographique, glissent néanmoins vers la collection d'anecdotes, visant à mettre en scène l'auteur du récit, tel ce « douanier corse dans l'enfer guyanais⁶³ ».

Si l'on se tourne vers des travaux moins personnels, mais aussi plus documentés sur le plan scientifique, on doit faire référence aux travaux de Jean Clinquart, ancien directeur interrégional des douanes, qui a rédigé une monumentale histoire de l'administration des douanes françaises en 7 volumes, couvrant la période allant de la Révolution française jusqu'à la mise en place du marché commun⁶⁴. Cette dimension historique a donné lieu à de multiples travaux, notamment tout au long du XIX^{ème} siècle⁶⁵. On peut citer les ouvrages de Jean-Claude Boy⁶⁶, de Vida Azimi⁶⁷ ou de Sébastien Evrad⁶⁸ qui traitent de la période d'Ancien Régime. Il est également possible de trouver d'autres études davantage centrées sur un objet particulier. Par exemple, Dominique Niollet s'est plus particulièrement penché sur l'activité des douaniers en Indochine sur la période allant de 1874 à 1954⁶⁹. Sarreau, Pignot et Hoguet ont quant à eux consacré leurs efforts sur le processus de construction des services d'enquête douanière⁷⁰. Certains travaux historiques ont également concerné les élites et les grandes figures de l'administration douanière,

⁶² FIEVET, Marc. *L'Aviseur*. Paris : Michel Lafon, 2003. FIEVET, Marc. *Dans la peau d'un narco*, Paris, HUGO doc, 2007.

⁶³ BONINI, Gérard. *Un douanier corse Dans l'enfer guyanais*. Publibook, 2007.

⁶⁴ CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Révolution*. Editions AHAD, 1978. CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous le Consulat et l'Empire*, éditions AHAD, 1979.

CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (1830-1848)*, éditions AHAD, 1981. CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de la Révolution de 1848 à la Commune (1848-1871)*, éditions AHAD, 1983. CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Troisième République (première période 1871-1914)*. Editions AHAD, 1986. CLINQUART, Jean. *Douane et douaniers en Languedoc méditerranéen (1789-1939)*. Edition AHAD, 1987. CLINQUART, Jean. *La Douane et les douaniers*. Paris : Tallandier, 1990. CLINQUART, Jean. « Les Douanes de l'Ancien Régime à l'Union Européenne ». In *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995. CLINQUART Jean, *Les services extérieurs de la Ferme générale à la fin de l'Ancien régime, l'exemple de la direction des Fermes du Hainaut*, Edition CHEFF, 1996. CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de 1914 à 1940*. Edition CHEFF, 2000. CLINQUART, Jean, *La direction des douanes de Valenciennes – deux siècles et demi d'histoire*. Editions AHAD, 2006.

⁶⁵ Par exemple : BACQUES, Henri. *Essai historique sur les douanes françaises*. Paris : Imprimerie bonnaventure et Ducessois, 1852. BACQUES, Henri. *Les douanes françaises*, Paris Guillaumin, 1882.

⁶⁶ BOY, Jean-Claude. *L'administration des douanes en France sous l'ancien régime*. Edition AHAD, 1976.

⁶⁷ AZIMI, Vida. *Un modèle administratif de l'Ancien Régime. Les commis de la Ferme Générale et la régie générale des aides*. Paris : CNRS éditions, 1987.

⁶⁸ EVRARD, Sébastien. *Gabelous et contrebandiers*. Paris : L'Harmattan, 2015.

⁶⁹ NIOLLET, Dominique. *L'épopée des douaniers en Indochine (1874-1954)*. Edition KAILASH, 1998.

⁷⁰ SARREAU, PIGNOT, HOGUET. *Les services douaniers d'enquête et de recherche en France*, édition AHA, 1989.

notamment les directeurs des douanes⁷¹. On croise également les douaniers dans les études qui abordent la vie des régions frontalières comme chez Michel Brunet⁷² ou Peter Sahlins⁷³ qui analysent les processus d'étatisation et de construction historique des frontières nationales au XVIIIème et XVIIIème siècles en Roussillon et en Cerdagne (actuel département des Pyrénées-Orientales).

Néanmoins, on soulignera que nombre de ces travaux ont été impulsés dans le cadre du réseau de travail que constitue l'Association pour l'Histoire de l'Administration des Douanes (AHAD)⁷⁴. Cette association a permis la publication de nombreux ouvrages et d'une revue trimestrielle (*Les cahiers de la Douane*)⁷⁵. Elle participe également l'activité culturelle du Musée national des douanes implanté à Bordeaux. Différentes recherches sur l'administration des douanes françaises ont été également promues par le Comité pour l'histoire économique et financière⁷⁶, rattaché l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). On retiendra notamment ici le travail engagé pour la récolte de *récits de vie* des douaniers français⁷⁷. Ces récits de vie sont intéressants en ce qu'ils contribuent à alimenter une sociologie des personnels douaniers et une histoire de l'institution et de l'administration douanières. Dans ces divers témoignages, on perçoit en effet la variété des parcours qui ont conduit les auteurs à entrer en douane. Un imposant ouvrage a en outre été publié assez récemment, révélant des morceaux choisis de ces récits de vie douaniers et couvrant la période 1937 – 1996⁷⁸.

⁷¹ GRETERIN, Louis. *D'un Empire à l'autre, un grand commis de la douane française : Théodore Gréterin (1794-1861)*. Edition AHAD, 1983. BOYE M. COUDIER N. *Directeurs et directions des douanes 1791-1945*, AHAD, 2002. BORDAS, Jean, *Les directeurs généraux des douanes*. Édition CHEFF, 2004.

⁷² BRUNET, Michel. *Le Roussillon : une société contre l'Etat (1780-1820)*. Editions Eché, 1986.

⁷³ SAHLINS, Peter. *Frontières et identités nationales*. Paris : Belin, 1996.

⁷⁴ Cette association loi 1901, née en 1975, a pour objet de rédiger l'histoire de la douane, de rechercher et accueillir les témoignages matériels du passé (documents anciens, uniformes, armes, cartes postales, objets divers...) et de concourir à une meilleure connaissance de l'histoire douanière.

⁷⁵ On peut consulter l'ensemble des publications publiées sous l'égide de l'AHAD sur le blog de l'association : <http://asso-ahad.blogspot.fr/>

⁷⁶ Dans le cadre de ses activités de recherche, l'Institut de la gestion publique et du développement économique est assisté d'un Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

⁷⁷ Ainsi, l'IGPDE a organisé un concours (*Pour la mémoire des Douanes*) dans le courant de l'année 2000, en faisant appel aux 9 000 retraités de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects. Ce concours, organisé par Michelle Poulain, chargée d'études au bureau de la Recherche de l'Institut de la gestion publique et du développement économique, a permis de réunir 118 manuscrits sur 302 candidats inscrits, soit 11 433 pages de récits. Le lauréat a été René Drelon pour son livre, *Par le cor et la grenade*. Le deuxième prix a été attribué à Guy Lurmin pour son récit *Un périple douanier*, et le troisième à Armand Alleysson pour *Chemin faisant*.

⁷⁸ POULAIN, Michelle. *De la penthière aux nouvelles frontières : Récits autobiographiques de douaniers 1938 – 1996*, Paris, IGPDE, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 2012.

Si l'on déborde des frontières nationales, l'histoire des douanes et des douaniers se confond souvent avec l'histoire de l'économie et du commerce international, mais aussi avec celle de la fiscalité ou encore avec celle du contrôle aux frontières. On peut notamment s'arrêter sur la publication d'une *Histoire Mondiale de la Douane et des tarifs douaniers* par Hironori Asakura⁷⁹ qui tente une synthèse générale mais difficile. Sa bibliographie démontre l'extrême éclatement des travaux historiques consacrés à la douane, notamment dans ses aspects organisationnels. L'auteur se penche d'ailleurs davantage sur la construction et l'évolution des normes de perception des droits de douane, en lien avec les politiques de fiscalité et de régulation commerciale, que sur les organisations qualifiées de « douanières ». Le cas de cet ouvrage est éclairant, puisqu'il est également publié sous l'égide d'une organisation douanière : l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD).

Ce rapide état des lieux permet ainsi de constater une quasi-absence de références à d'autres institutions de régulation de l'ordre social intérieur telles que la police ou la gendarmerie dans l'historiographie douanière. Si des liens sont opérés avec le monde de la sécurité, c'est d'abord pour constater certaines homologues entre la douane et le monde militaire, donc plutôt avec des institutions chargées de la sécurité « extérieure ».

Parallèlement, on constate que l'historiographie de la police, qui s'est considérablement développée depuis quelques années⁸⁰, oublie également de traiter de la douane. Par exemple, *l'Histoire de la police française*⁸¹ de Georges Carrot ou le volumineux *Histoire et dictionnaire de la police du moyen-âge à nos jours* sous la direction de Michel Aubouin, Arnaud Teyssier et Jean Tulard⁸² n'évoquent pas l'administration douanière. De même,

⁷⁹ ASAKURA, Hironori. *Histoire mondiale des douanes et des tarifs douaniers*. Organisation mondiale des douanes, 2003.

⁸⁰ LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. « Jalons pour une histoire de la recherche française sur les institutions et les pratiques policières ». In *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*. Paris : la documentation Française, n°37, 3e trim. 1999, pp. 55-71. BERLIERE, Jean-Marc. « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française ». In *Criminocorpus, revue hypermédia* [En ligne], Histoire de la police, Présentation du dossier, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 21 août 2012. URL : <http://criminocorpus.revues.org/73>. BERLIERE Jean-Marc, DENYS, Catherine. KALIFA, Dominique. MILLOT, Vincent (dir.). *Métiers de police. Être policier en Europe XVIIIe-XXe siècle*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008, pp. 9-36.

⁸¹ CARROT, Georges. *Histoire de la police française*. Paris, Tallandier, 1991.

⁸² AUBOUIN, Michel, TEYSSIER, Arnaud. TULARD Jean. *Histoire et dictionnaire de la police*. Paris : Laffon, 2005.

dans leurs revues de la littérature historique sur la police, Vincent Millot⁸³ ne fait aucune mention de la douane et Jean-Marc Berlière⁸⁴ ne la mentionne que dans une note de bas de page. Cette dernière apparaît néanmoins forte de sens car elle évoque clairement « la douane » dans ses relations conceptuelles avec d'autres agences de sécurité et notamment « la police ». Cette absence de correspondances et de recoupements entre les historiographies douanière d'une part et policière d'autre part laisse donc apparaître deux mondes relativement autonomes l'un par rapport à l'autre. On peut émettre plusieurs hypothèses sur cet état de fait. D'une part, l'argument déjà évoqué de la production d'une « histoire de la police » par les policiers et d'une « histoire des douanes » par les douaniers, qui encourage au repli sur une histoire égo-institutionnelle et corporative. D'autre part, la difficulté à définir l'objet « douane » dont on a pu constater les multiples dimensions analytiques. Enfin, la délicate définition conceptuelle de la « police »⁸⁵ qui n'est pas sans conséquences pour savoir ce qui doit (ou pas) entrer dans le domaine des études policières. Jean-Marc Berlière et René Levy soulignent ainsi que le « déficit de connaissance demeure pour ce qui concerne douane et douaniers, agents et gardiens de l'administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, ...⁸⁶ ». Leur ouvrage sur *l'Histoire des polices en France de l'Ancien-Régime à nos jours*, marque cependant une évolution. En effet, après avoir évoqué le dualisme police/gendarmerie dans l'architecture policière française, les auteurs abordent explicitement la question de la douane. La prise en compte de « la douane » par les historiens en tant que « métier de police » est donc tout à fait récente et encore relativement inaboutie.

3 - Un ancrage principalement juridique ...

Les questions douanières ont également fait l'objet de nombreux travaux dans le champ juridique. Les juristes ont produit une somme d'études et d'éléments de doctrine visant à identifier les frontières « droit douanier⁸⁷ ». Il existe toute une branche du droit qui s'attache à détailler les normes valables pour la circulation internationale des marchandises

⁸³ MILLOT, Vincent. « Mais que font les historiens de la police ? ». *Op cit.*

⁸⁴ BERLIERE, Jean-Marc. « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française ». *Op cit.*

⁸⁵ JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. *Op cit.* LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis. *Sociologie de la Police*. *Op cit.*

⁸⁶ BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*. *Op cit.* p. 9.

⁸⁷ BERR, Claude J. TREMEAU, H. *Le droit douanier communautaire et national*. Paris : Economica, 1997. BERR, Claude J. *Introduction au droit douanier*. Paris : Economica, 2008.

et la protection douanière. Il existe d'ailleurs un code des douanes français qui a été complété, à partir de 1992, par un code des douanes communautaire ayant synthétisé l'ensemble de la réglementation élaborée depuis la mise en place de la Communauté économique européenne et de l'Union douanière. Ce dernier vient d'être remplacé par un nouveau « code des douanes de l'Union » en 2013 (applicable au 1^{er} mai 2016).

La législation douanière a souvent été considérée comme complexe, réservée à des initiés, souvent dérogatoire au droit commun. Dans cette perspective, les juristes ont porté une attention à ses relations avec d'autres branches du droit (notamment le droit fiscal, commercial, pénal, rural, de l'environnement, européen, etc.). Ils ont été conduits à se poser la question de l'articulation entre les divers ordres normatifs. Indirectement, ils posent la problématique de l'autonomie de l'ordre juridique douanier et du repérage des situations d'inter-normativité. C'est dans ce cadre que l'on retrouve l'exemplification des analogies entre *douane* et *police* ou entre *douane* et *sécurité*. En effet, pour donner à comprendre les évolutions du droit douanier, qui intègre un certain nombre de dérogations au droit commun et constitue de ce fait un droit spécial (notamment du point de vue répressif), la comparaison avec le droit pénal ou la procédure pénale est souvent fondamentale.

Parmi ces travaux, on peut notamment citer ceux de Patrick Ravillard sur la répression des infractions douanières dans le grand marché intérieur⁸⁸, de Rezki Ait Ihaddadene sur le droit pénal douanier⁸⁹, de Jean-Louis Boubal sur la protection du citoyen face aux interventions répressives douanières⁹⁰, de Sébastien Rideau-Valentini sur les particularismes de la matière pénale douanière⁹¹, de Catherine Danant sur l'action fiscale devant les tribunaux répressifs⁹², de Caroline Bouillart⁹³ sur les mutations de

⁸⁸ RAVILLARD, Patrick. *La répression des infractions douanières dans le cadre du Grand marché intérieur*. GLN joly éditions, 1992.

⁸⁹ REZKI AIT IHADDADENE, Le particularisme de la répression en matière de fraudes fiscale et douanière, sous la direction de Bernard Bouloc - Paris 2, 1994.

⁹⁰ BOUBAL, Jean-Louis. *La protection du citoyen face aux interventions répressives des services fiscaux des douanes et de la concurrence et consommation*. Thèse de droit public sous la direction de Marcel David - Paris 10, 1985.

⁹¹ RIDEAU-VALENTINI, Sébastien. *Contribution à l'études particularismes de la matière pénale douanière*. Presses universitaires du septentrion. 1999.

⁹² DANAND, Catherine. Le particularisme de l'action fiscale devant les tribunaux répressifs. Thèse sous la direction de Raymond Gassin - Aix-Marseille 3, 1987.

⁹³ BOUILLART, Caroline. Les mutations d'un service public régalién, la douane. Thèse en droit public sous la direction de Pierre-André Lecocq - Lille 2, 2003.

l'administration des douanes française suite au processus d'eupéanisation des années 1980-1990, mais aussi d'Elisabeth Natarel⁹⁴ sur le code des douanes français. On peut également, sans chercher l'exhaustivité, évoquer les thèses de Alioune Dione sur les enjeux informatiques douaniers et le commerce électronique⁹⁵ ou de Cossi Hervé Assongba sur les contentieux en transport maritime de marchandises par conteneurs⁹⁶. On constate d'ailleurs une forme de regain d'intérêt pour les questions douanières, avec la publication successive des thèses de Jonathan Burger⁹⁷ sur les délits pénaux fiscaux, de Sébastien Jeannard sur les transformations de l'ordre juridique douanier en France⁹⁸, de Rozenn Cren sur les poursuites et sanctions en droit pénal douanier⁹⁹, et de Florian Bedet concernant les procédures de dédouanement des envois postaux¹⁰⁰. On peut compléter ce rapide état des lieux en évoquant les inévitables *Que sais-je ?* aux Presses Universitaires de France, dont ceux déjà anciens de Jean Bastid¹⁰¹, de Jean-Claude Renoue¹⁰² ou de Jean-Marc Fédida¹⁰³ ou encore les traités plus pratiques tels que le recueil de jurisprudence douanière de Jean Pannier¹⁰⁴, le guide pratique du contentieux douanier de Christophe Soulard¹⁰⁵, et surtout la publication de la 2^{ème} édition du Code des douanes et du code des douanes de l'Union aux éditions Dalloz ... en 2017. La *Revue française de finances publiques* a consacré plusieurs articles ainsi qu'un numéro particulier à la douane en 1983. Quelques ouvrages récents ont également porté une attention à l'administration des douanes et aux procédures douanières, en adoptant un prisme d'analyse plus large que

⁹⁴ NATAREL, Elisabeth. *Construction communautaire et mutations du droit national : le Code des douanes français en question*. Thèse de droit public sous la direction de Claude J. BERR - Grenoble 2, 2004. On soulignera également la publication ultérieure de NATAREL, Elisabeth. *Le rôle de la douane dans les relations commerciales internationales*. ITCIS édition, 2007.

⁹⁵ DIONE Alioune. *Le droit douanier à l'épreuve des réseaux informatiques : le défi du commerce électronique*, Thèse en droit public sous la direction de Claude J. BERR - Grenoble 2, 2007.

⁹⁶ COSSI ASSOGBA, Hervé. *Les contentieux en transport maritime de marchandises par conteneurs*. Thèse sous la direction de Éric KERCKHOVE - Lille 2.

⁹⁷ BURGER, Jonathan. *Les délits pénaux fiscaux : une mise en perspective des droits français, luxembourgeois et internationaux*. Thèse de droit privé sous la direction de Monsieur Frédéric STASIAK, Université de Nancy 2.

⁹⁸ JEANNARD, Sébastien. *Les transformations de l'ordre juridique douanier en France*. Thèse en droit sous la direction de Michel BOUVIER - Paris 1., 2010.

⁹⁹ CREN, Rozenn. *Poursuites et sanctions en droit pénal douanier* sous la direction de Jacques-Henri Robert - Paris 2. 2011.

¹⁰⁰ BEDET, Florian. *Essai sur la définition d'un statut juridique de la procédure de dédouanement des envois postaux*, sous la direction de Jean-Michel COMMUNIER - Paris Saclay. 2016.

¹⁰¹ BASTID, Jean. *Les douanes*. Paris : PUF, coll. QSJ n°846, 1965.

¹⁰² RENOUE, Jean-Claude. *La Douane*. Paris : PUF, Coll Que sais-je ? 1989.

¹⁰³ FEDIDA, Jean-Marc. *Le contentieux douanier*. Paris, PUF, coll. Que sais-je ? n° 3583, 2001.

¹⁰⁴ PANNIER, Jean. *Recueil de jurisprudence douanière*. Paris : Economica, coll. pratique du droit, 2010.

¹⁰⁵ SOULARD, Christophe. *Guide pratique du contentieux douanier*. Paris : LexisNexis, Litec, 2008.

celui de la stricte analyse juridique. Jean-Luc Albert a ainsi publié en 2013 aux PUF¹⁰⁶ un ouvrage sur la douane et le droit douanier en abordant de manière transversale les mutations récentes auxquelles a pu être confrontée l'institution. Il en va de même pour les ouvrages de certains professionnels douaniers, tels ceux de Gérard Tessaud¹⁰⁷ et d'Andy Hyeans¹⁰⁸ qui présentent une analyse actualisée de la mutation des procédures douanières face aux transformations récentes du commerce international.

4 - ... et un déficit d'analyses socio-politiques

La sociologie et la science politique ont en revanche accordé une place mineure à l'analyse des métiers et professions, mais aussi des politiques publiques douanières. Les ouvrages de Lahsen Abdelmalki et René Sandretto¹⁰⁹ abordent cependant les politiques commerciales des Etats dans une approche qui dépasse la simple analyse économique pour questionner les enjeux de pouvoir entre Etats. Ils portent cependant une faible attention aux organisations douanières nationales. De même Nicolas Jabko¹¹⁰ s'attache à comprendre la construction européenne au travers des mécanismes de marché, mais sans se pencher sur les instruments douaniers. On trouve quelques références rapides à ces derniers dans les travaux consacrés aux négociations commerciales multilatérales, notamment dans les recherches de Sophie Meunier¹¹¹, de Jean-Marc Siroën¹¹² ou de Frank Petiteville¹¹³. On

¹⁰⁶ ALBERT, Jean-Luc. *Douane et droit douanier*. Paris : PUF, coll. Questions judiciaires. 2013.

¹⁰⁷ TESSAUD, Gérard. *La douane : partenaire du commerce international*. Paris : Connaissances et savoirs, 2010.

¹⁰⁸ HYEANS, Andy. *La douane au cœur de la stratégie internationale des entreprises. Du contrôle au partenariat*. L'Harmattan. Coll. Logiques juridiques, 2012.

¹⁰⁹ ABDELMALKI, Lahsen. SANDRETTO René. *Politiques commerciales des grandes puissances. La tentation néoprotectionniste*. Bruxelles : Belgique, éditions De Boeck, 2011. ABDELMALKI, Lahsen. SANDRETTO René. *Le commerce international : Analyses, institutions et politiques des Etats*. Bruxelles : Belgique, éditions De Boeck, 2017.

¹¹⁰ JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Sciences Po. 2009.

¹¹¹ MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris : Presses de Science-Po, 2005.

¹¹² SIROËN, Jean-Marc. *La régionalisation de l'économie mondiale*. Paris : La découverte, collection Repères, 2004. SIROËN, Jean-Marc. « Le débat autour du protectionnisme est relancé ». In *Problèmes économiques*, n° 2976, pp. 8-12, 2009. SIROËN, Jean-Marc. *L'OMC face à la crise des négociations multilatérales*. Les études du CERI, n° 160, 2009. SIROËN, Jean-Marc. « Négociations commerciales multilatérales et cycle de Doha : les leçons d'un échec annoncé », In *Négociations*, 2011/2 (n° 16), p. 9-21. SIROËN, Jean-Marc. « Crise économique, globalisation et protectionnisme ». In *Politique étrangère* 2012/4 (Hiver), p. 803-817. SIROËN, Jean-Marc. « L'intérêt national dans les négociations internationales commerciales. La crise du « mercantilisme libéral ». In *Revue internationale et stratégique* 2017/1 (N° 105), p. 99-109.

¹¹³ PETITEVILLE, Franck. « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation ». In *Revue française de science politique*, 51 (3), juin 2001, pp. 357-366. PETITEVILLE,

peut situer ces travaux dans le droit fil des études en Economie Politique Internationale (EPI)¹¹⁴. La question douanière a en outre parfois été rattachée à une problématisation en termes de nationalisme¹¹⁵, d'intérêt national¹¹⁶, de puissance¹¹⁷, de patriotisme¹¹⁸ et de guerre économiques¹¹⁹. On évoque ces problématiques dans les débats entre les différentes écoles théoriques en Relations Internationales, dans le cadre de l'Economie Politique Internationales, notamment entre (néo)réalistes et libéraux¹²⁰. De ce point de vue, et en

Franck. SMITH. Andy. « Analyser les politiques publiques internationales ». In *Revue française de science politique*, 56 (3), juin, 2006. PETITEVILLE, Franck. « Les négociations multilatérales à l'OMC : l'épuisement d'un modèle ». In PETITEVILLE, Franck. PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013.

¹¹⁴ CHAVAGNEUX, Christian. *L'économie politique internationale*, Repères La Découverte, nouvelle édition 2010. STRANGE, Susan. *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge university press, Cambridge studies in international relations, Cambridge. GILPIN, Robert. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton : Princeton University Press, 2001. PAQUIN, Stéphane. *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*. Paris : Armand Colin, 2008. PAQUIN, Stéphane. *Économie politique internationale*, 2ème édition. Paris, Montchrestien, 2009. CHAVAGNEUX, Christian. *L'économie politique internationale*. La Découverte, nouvelle édition 2010. PAQUIN, Stéphane. *Théories de l'économie politique internationale*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013. RAVENHILL, John. *Global political economy*. Oxford University Press, 2016. Stéphane Paquin la définit « comme l'une des sous-discipline les plus importante des relations internationales aux côtés des questions de sécurité. L'EPI se distingue de ces autres sous-disciplines en raison de l'accent mis sur la dimension économique des problématiques internationales. Elle s'intéresse fondamentalement aux déterminants politiques des questions économiques internationales, aux interactions réciproques entre les Etats et les marchés, ainsi qu'à leurs effets sur la politique mondiale », in PAQUIN, Stéphane. *Théories de l'économie politique internationale. Op cit.* p.19.

¹¹⁵ HARBULOT, Christian. *Le nationalisme économique américain*. Versailles : VA éditions, 2017.

¹¹⁶ SIROEN, Jean-Marc. « L'intérêt national dans les négociations internationales commerciales. La crise du « mercantilisme libéral ». In *Revue internationale et stratégique* 2017/1 (N° 105), p. 99-109.

¹¹⁷ MAZZUCCHI, Nicolas. « Les stratégies d'accroissement de puissance des Etats. In HARBULOT, Christian. *Manuel d'intelligence économique*. Paris : PUF, coll. Major, 1^{ère} édition, 2012, pp. 19-35. SHIFFMAN, Gary M. « *Economic security* ». In COLLINS, Alan. *Contemporary security studies*. New-York : Oxford university press, 2016, pp. 247-261.

¹¹⁸ DELBECQUE, Éric. *Quel patriotisme économique ?* Paris : PUF, 2008.

¹¹⁹ LAIDI, Ali. *Les secrets de la guerre économique*. Paris : Seuil, 2004. LAIDI, Ali. *Les Etats en guerre économique*. Paris : Seuil, 2010. LAIDI, Ali. *Aux sources de la guerre économique. Fondements historiques et philosophiques*. Paris : Armand colin.2012. QUATREPOINT, Jean-Michel. *Le choc des empires, États-Unis, Chine, Allemagne : Qui dominera l'économie-monde ?* Gallimard/Le Débat, 2014. LAIDI, Ali. *Histoire mondiale de la guerre économique*. Paris: Perin, 2016.

¹²⁰ KRASNER, Stephen, D. « State Power and the Structure of International Trade ». In *World Politics* 28 (1976). Reprinted in SMITH, Michael, LITTLE, Richard, and SHARCKLETON, Michael. *Perspectives on world politics*. Croom Helm, 1980. KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984. GILPIN, ROBERT. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987. MAGEE, Stephen. BROCK William. YOUNG, Leslie. *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. New York: Cambridge University Press, 1989. GRIECO, Joseph M. *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1990. GOWA, Joanne. « Power Politics and International Trade ». In *American Political Science Review* 87(2), January 1993. MANSFIELD, Edward. *Power, Trade, and War*. Princeton University Press, 1994. GOWA, Joanne. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton University Press, 1994. MANSFIELD, Edward. BUSCH, Marc. « The political economy of Nontariff Barriers: a Cross national analysis. In *International Organization*, 49 (4), 1995, pp. 723-749. KRASNER, Stephen, D. « The Accomplishments of International Political Economy ». In Steve SMITH et. al., eds., *International Theory: positivism and beyond*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996. LUTTWAK, Edward. *Le Rêve américain en danger*. Paris: Odile Jacob, 1995. KIRSHNER, Jonathan. « Political economy in security studies after the cold war ». In *Review of*

s’inspirant de Michel Foucault¹²¹, l’économie apparaît comme la continuation de la guerre par d’autres moyens. Ces travaux font néanmoins une analyse très rapide de la mobilisation des instruments douaniers, souvent d’ailleurs pour marquer leur déclin dans le cadre des politiques protectionnistes et des négociations commerciales multilatérales. Ils ne consacrent en revanche aucun développement aux organisations douanières, sauf dans le cadre multilatéral de l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Les organisations douanières auraient pourtant pu faire l’objet d’analyses approfondies dans une perspective d’étude des politiques publiques internationales¹²², européennes¹²³

International Political Economy, 5:1, 1998, pp. 64-91. LUTTWAK, Edward. *Le Turbo-capitalisme. Les Gagnants et les perdants de l’économie globale*. Paris Odile Jacob, 1999. MANSFIELD, Edward. PEVEHOUSE, John. « Trade Flows, and International Conflict ». In *International Organization* 54, 4, Autumn 2000, pp. 775-808. GILPIN, Robert. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001. KIRSHNER, Jonathan. « Review Essay: Economic Sanctions: The State of the Art », In *Security Studies*. 11: 4, pp. 160 – 179, 2002. DAGUZAN, Jean-François. LOROT, Pascal. *Guerre et économie*. Editions Ellipse, 2003. GOWA, Joanne. MANSFIELD, Edward. « Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade ». In *International Organization*, 58, 2004, pp 775-805. BOWN, Chad. *The WTO, Safeguards, and Temporary Protection from Imports*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2006. GOWA, Joanne. «Alliances, market power, and postwar trade: explaining the GATT/WTO». In *World Trade Review / Volume 9 / Issue 03 / July 2010*, pp 487 – 504. BOWN, Chad P. PAUWELYN, Joost. *The Law, Economics, and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010. BOWN, Chad. *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. World Bank, 2011. KIRSHNER, Jonathan. « The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China ». *European Journal of International Relations*, 18:1, 2012. BOWN, Chad P. CROWLEY, Meredith A. « Import Protection, Business Cycles, and Exchange Rates: Evidence from the Great Recession ». In *Journal of International Economics*, vol. 90, n°1 (May 2013), pp. 50-64. KIRSHNER, Jonathan. « Gilpin Approaches War and Change: A Classical Realist in Structural Drag ». In IKENBERRY G. John (ed.), *Power, Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 2014. KIRSHNER, Jonathan. « The Economic Sins of Modern IR Theory and the Classical Realist Alternative ». *World Politics* 67:1, January 2015. MANSFIELD, Edward. *The Political Economy of International Trade*. Wpsc, 2015. BOWN, Chad P. REYNOLDS, Kara M. « Trade Flows and Trade Disputes ». In *Review of International Organizations*, vol. 10, n°2 (June 2015), pp. 145-177. GARTZE, Erik. ZHANG JIAKUN, Jack. « Trade and War ». In MARTIN, Lisa L. (ed.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, pp. 419-436. PEVEHOUSE, John. SEABROOKE, Leonard. *The Oxford Handbook of International Political Economy*. Oxford University Press. 2015. DUNNE, Tim. KURKI, Milja. SMITH, Steve. *International relations theory. Discipline and diversity*. Oxford University Press, 4th edition, 2016. MANSFIELD Edward. MUTZ, Diane, BRACKBILL, Devon. « Effects of the Great Recession on American Attitudes Toward Trade ». In *British Journal of Political Science*, 2016, pp. 1-22. CROWLEY, M. SONG, H. MENG. « Tariff Scares: Trade policy uncertainty and foreign market entry by Chinese firms ». In CEPR Discussion Paper no. 11722, 2015.

¹²¹ FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*. Paris : Gallimard-Seuil, Hautes Etudes, 2005.

¹²² PETITEVILLE, Franck. SMITH. Andy. « Analyser les politiques publiques internationales ». In *Revue française de science politique*, 56 (3), juin, 2006.

¹²³ JOBERT, Bruno. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L’Harmattan, 1994. CASSESE, Sabino. WRIGHT Vincent. *La recomposition de l’État en Europe*. Paris : La découverte, coll. Recherches, 1996. LEQUESNE Christian. SMITH, Andy. « Interpréter l’Europe : éléments pour une relance théorique ». In *Cultures et conflits*, n° 28, Paris, 1997. SCHARPF, Fritz. *Gouverner l’Europe*. Paris : Presses de Science-Po, 2000. MAGNETTE Paul. *Le régime politique de l’Union européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2003. D’ARCY, François. *Les politiques de l’Union européenne*. Paris : Montchrestien, 2003. SMITH, Andy. *Le gouvernement de l’Union européenne, une sociologie politique*. Paris : LGDJ, Droit et société, 2004. LEQUESNE Christian. SUREL, Yves. *L’intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et*

et/ou nationales. Les travaux conduits sous la direction de Philippe Bezes et Alexandre Siné sur les dynamiques de gouvernement par les instruments de finances publiques auraient par exemple pu intégrer une dimension liée aux domaines douaniers. Pour eux, en effet, l'analyse des finances publiques - fiscalité et dépenses - « est un terrain privilégié pour appréhender de multiples dimensions du politique et du social. (...). Les finances publiques y apparaissent au cœur des processus de construction et de transformation des Etats¹²⁴ ». Pour autant, le secteur et les acteurs douaniers ne sont pas évoqués dans l'ensemble des contributions réunies pour discuter de cette problématique.

On trouve en revanche mention des services douaniers dans un certain nombre de travaux liés à l'eupéanisation des polices ou au contrôle des frontières. Par exemple, dans sa thèse sur les frontières intérieures Schengen¹²⁵, Azilis Maguer montre comment les organisations douanières françaises et allemandes organisent leurs coopérations dans la zone frontalière franco-allemande dans la période de renforcement de la coopération policière et douanière transfrontalière suite à la signature des accords de Schengen. Elle analyse notamment la phase de mise en œuvre des Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD) franco-allemands, avec la constitution de réseaux dont la structuration tient notamment au statut (policier / douanier), à l'organisation (centralisée/décentralisée) et aux pouvoirs (judiciaires / non judiciaires) des différentes agences de contrôle. Plusieurs études se rapprochent de ces analyses tels que ceux de Detlef Nogala¹²⁶, également consacrés à la frontière franco-allemande et qui mentionnent l'action des douaniers, mais aussi ceux de Marc Alain¹²⁷ ou de James Sheptycki. On peut également souligner

recomposition de l'Etat. Paris : Presses de Sciences-Po, collection Académique, 2004. SCHWOK, René. *Théories de l'intégration européenne*. Paris : Montchrestien, 2005. ZILLER, Jacques. *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*. Paris : Montchrestien, Lextenso, 2008. BELOT, Céline. MAGNETTE, Paul. SARRUGER, Sabine. *Science politique de l'Union européenne*, Paris : Economica, 2008. DEHOUSE, Renault. (Dir.) *Politiques européennes*. Presses de Science Po, 2009, pp. 409-428. SAURUGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

¹²⁴ BEZES, Philippe. *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

¹²⁵ MAGUER, Azilis. « La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français ». In *Cultures & Conflits*, vol. 48, no. 4, 2002, pp. 3-3. MAGUER, Azilis. *Les frontières intérieures Schengen. Dilemmes et stratégies de la coopération policière et douanière franco-allemande*. Thèse en Science politique. Max-Planck Institut. 2004. MAGUER, Azilis. « La sécurité en frontière intérieure, tentations européennes et réflexes nationaux ». In de MAILLARD, Jacques. SMITH, Andy. In *Politique européenne*, 2007/3 (n° 23), p. 93-113. MAGUER, Azilis. « Coopération et harmonisation des pratiques policières dans l'espace Schengen : les enseignements de l'expérience franco-allemande ». In *Revue française administration publique* 2009/1 (n° 129), p. 113-129.

¹²⁶ NOGALA, Detlef. « Policing across a dimorphous border: challenge and innovation at the French-German border ». In *European journal of crime, criminal law and criminal justice*, vol. 9/2, p. 130-143.

¹²⁷ ALAIN, Marc. « Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, entre myopie des bureaucrates et la sclérose culturelle policière », in *Déviance et société*, Vol 24, n°3, 2000, pp.

l'attention portée aux services douaniers et à leurs activités de contrôle par l'anthropologue Brenda Chalfin dans les ports du Ghana et de Rotterdam¹²⁸ ainsi que par le criminologue Yarin Eski¹²⁹. On retrouve cette attention dans les travaux de Peter Andreas sur la frontière américano-mexicaine, les flux illicites et la construction de la nation américaine¹³⁰. James Sheptycki dans sa recherche sur la coopération policière transmanche¹³¹, Mathilde Darley¹³² dans ses travaux sur la gestion des logiques migratoires à la frontière tchéco-autrichienne ou Sara Casella Colombeau¹³³ dans sa thèse consacrée aux mutations de la

237-253. ALAIN, Marc. « Transnational Police Cooperation in Europe and in North America: Revisiting the Traditional Border Between Internal and External Security Matters, or How Policing is Being Globalized ». In *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 9/2, 113–129, 2001. ALAIN, Marc. « The trapeze artists and the ground crew. Police cooperation an intelligence exchange mechanism in Europe and North America: a comparative empirical study », in *Policing and society*, vol. 11, 2001, p. 1-27. ALAIN, Marc. « Transnational police cooperation in Europe and in north America: revisiting the traditional border between internal and external security matters, or how policing is being globalized », *European Journal of crime, criminal law and criminal justice*, vol 9/2, 2001, p113-129.

¹²⁸ CHALFIN, Brenda. « Working the Border: Constructing Sovereignty in the Context of Liberalization ». In *Political and Legal Anthropology Review*, May 2001, vol. 24, no.1, pp. 129-148. CHALFIN, Brenda. « Border Scans: Sovereignty, Surveillance and the Customs Service in Ghana ». In *Identities: Global Studies in Culture and Power*, June- Sept. 2004, vol.11, no. 3, Pp. 397-416. CHALFIN, Brenda. « Enlarging the Anthropology of the State: Global Customs Regimes and the Traffic in Sovereignty ». in *Current Anthropology*, v. 47, no. 2, April 2006, pp. 243-276. CHALFIN, Brenda. « Customs regimes and the materiality of global mobility: governing the Port of Rotterdam ». In *American behavioral scientist*, 50 (12), 2007, 1610–1630. CHALFIN, Brenda. « Cars, the Customs Service and Sumptuary Rule in Contemporary Ghana ». In *Comparative Studies in Society and History*, v. 50, n. 2, April 2008, pp. 424-453. CHALFIN, Brenda. GIBERT, Marie. « La rénovation du port de Tema. Économie politique de la frontière maritime du Ghana ». In *Politique africaine* 2009/4 (N° 116), pp. 63-84. CHALFIN, Brenda. *Neoliberal Frontiers: An Ethnography of Sovereignty in West Africa*. University of Chicago Press, 2010.

¹²⁹ ESKI, Yarin. « Port of call: Towards a criminology of port security ». In *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), 2011, pp. 415–431. ESKI, Yarin. « Cultures and People of the Post 9-11 Port Securityscape ». In *International Journal of Criminology & Sociological Theory*, 5(3), 2012. ESKI, Yarin. CARPENTER, Angela. « Policing in EU Seaports: Impact of the ISPS Code on Port Security Post 9/11 ». In M. O'Neill, K. Swinton and A. Winter (eds). *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013 Eski, Yarin (2015) *The port securityscape: an ethnography*. PhD thesis, University of Glasgow.

¹³⁰ FRIMAN, Robert. ANDREAS, Peter. *The illicit global economy and state power*. Rowman and Littlefield, 1999. ANDREAS, Peter. *Border games. Policing the US – Mexico divide*. Cornell University Press, 2000. ANDREAS, Peter. BIERSTEKER Thomas. *The rebordering of north America*. Routledge, 2003. ANDREAS, Peter. *Smuggler nation. How illicit trade made America*. Oxford University Press, 2013. ANDREAS, Peter. « Illicit Americas: Historical Dynamics of Smuggling in U.S. Relations with its Neighbors ». In JASKOWSKI, SOTOMAYOR, and TRINKUNAS (eds.). *American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere*, Johns Hopkins University Press, 2015.

¹³¹ SHEPTYCKI, James. « Faire la police dans la Manche : l'évolution de la coopération transfrontalière 1968-1996 ». In *Cultures et Conflits*, Vol. 26/27 été-automne, 1997, pp. 93-123

¹³² DARLEY, Mathilde. « Frontière, asile et détention des étrangers. Le contrôle étatique de l'immigration et son contournement en Autriche et en République tchèque », thèse en Science Politique, 2008. DARLEY, Mathilde. « Le contrôle migratoire aux frontières Schengen : pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne ». In *Cultures & Conflits*, 71 | 2008, 13-29. DARLEY, Mathilde. « Passages négociés à la frontière Schengen ». In *Plein Droit*, 84, mars 2010, pp. 8-11. DARLEY, Mathilde. *La coopération policière aux frontières Schengen : l'exemple tchéco-autrichien*. CESDIP. Questions pénales, 2010.

¹³³ CASELLA COLOMBEAU, Sara. « Les gardes-frontières au travail. La construction de la frontière européenne ». In *Politique Européenne*, hiver 2009, n°27, pp. 233-24. CASELLA COLOMBEAU, Sara. *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire : la Police Aux Frontières après la*

Police aux Frontières (PAF) française, apportent également des éclairages sur l'action de contrôle aux frontières dans l'espace Schengen, mais tout en centrant prioritairement leurs analyses sur les appareils policiers et les logiques migratoires ou criminelles. Cette série de travaux ont pour immense intérêt de mettre l'accent sur les mutations des contrôles aux frontières dans le cadre de l'eupéanisation des problématiques de police et de sécurité intérieure. L'enjeu de la reconfiguration des contrôles en frontière est également un objet abordé dans le contexte nord-américain, par exemple par Marc Alain ou Karine Côté-Boucher¹³⁴. Cette dernière porte une attention aux mutations des identités des professionnels du contrôle aux frontières en abordant directement les enjeux douaniers.

Dans la littérature relative *au policing international ou transnational*, il n'existe également que de faibles mentions faites aux services douaniers. Ethan Nadelman, dans son étude sur l'internationalisation de la lutte contre les stupéfiants aux Etats-Unis analyse néanmoins la constitution de régimes de prohibition globaux¹³⁵ et le rôle joué par le US Custom service¹³⁶. Mais, Mathieu Deflem ne les évoque pas dans ses pourtant très intéressants travaux sur la naissance de la coopération policière internationale¹³⁷. En revanche, Ben

création de l'espace Schengen (1953-2004) », thèse en Science Politique sous la direction de Yves SUREL, 2013. CASELLA COLOMBEAU, Sara. « Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control ». In *Policing and Society* », Published online 21 August 2015. COLOMBEAU, Sara. « Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 105-106 | printemps/été 2017, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 08 septembre 2017.

¹³⁴ ALAIN, Marc. « Transnational Police Cooperation in Europe and in North America: Revisiting the Traditional Border Between Internal and External Security Matters, or How Policing is Being Globalized ». in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 9/2, 113–129, 2001. ALAIN, Marc. « The trapeze artists and the ground crew. Police cooperation an intelligence exchange mechanism in Europe and North America: a comparative empirical study ». In *Policing and society*, 2001, vol. 11, p. 1-27. CÔTE-BOUCHER, Karine. «The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border». In *Surveillance and Society*, 5(2), 2008, pp. 142-165. CÔTE-BOUCHER, Karine. INFANTINO, F. et SALTER, Mark. «Border Security as practice: An agenda for research ». In *Security Dialogue*, n°45 (3), pp. 196-208. CÔTE-BOUCHER, Karine. « Technologies, déqualification et luttes d'influence chez les professionnels de la sécurité frontalière ». In *Criminologie*, 47(2), 2014, pp.127-152. CÔTE-BOUCHER, Karine. « The paradox of discretion: customs and the changing occupational identity of Canadian border officers». In *British Journal of Criminology*, 56 (1): 2016, pp. 49-67. CÔTE-BOUCHER, Karine. « Of “Old Ways” And “New Ways”: Generations, Border Control and the Temporality of Security». In *Theoretical Criminology*. 2017. DOI /10.1177/1362480617690800

¹³⁵ NADELMANN Ethan. « Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society ». In *International Organization*, 44 (4), 1990, p. 479-526. ANDREAS, Peter. NADELMANN, Ethan. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, 2006.

¹³⁶ NADELMANN Ethan. *Cops across borders: the internationalization of US criminal law enforcement*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1993.

¹³⁷ DEFLEM. Mathieu. « History of International Police Cooperation », in *The Encyclopedia of Criminology*, edited by Richard A. WRIGHT and J. Mitchell MILLER. New York: Routledge, 2005, p. 795-798. DEFLEM. Mathieu. *Policing world society. Historical foundations of international police cooperation*. Clarendon studies in criminology, Oxford university press, 2004.

Bowling et James Sheptycki n'hésitent pas à intégrer les organisations douanières (*customs*), à la fois internationales et nationales, comme des éléments de leur théorisation sur le *global policing*¹³⁸.

On doit également citer les nombreux travaux relatifs à l'eupéanisation de la sécurité intérieure et au développement de la coopération policière qui intègrent souvent dans leur analyse le secteur douanier. On doit évoquer ici les travaux de Didier Bigo sur l'Europe des polices et la constitution d'un champ des professionnels de l'(in)sécurité¹³⁹ dont les douaniers sont partie prenante. Ces derniers font partie du « paysage européen de la sécurité intérieure »¹⁴⁰. Néanmoins, souvent considérés comme des acteurs secondaires du champ, ils ne font donc pas l'objet d'analyses détaillées. Comme le souligne Bigo, l'« étude des différentes douanes à l'échelle européenne et de leurs diverses restructurations reste à faire. Il y a peu de travaux sur cette question pourtant cruciale et qui permettrait aussi d'aborder autrement les relations entre économie et sécurité¹⁴¹ ». Nous avons réalisé une remarque assez similaire, en indiquant que la douane constituait un « instrument oublié » dans l'analyse de la mise en œuvre de l'espace européen de sécurité¹⁴².

Si certains chercheurs n'intègrent pas les douanes et les douaniers dans leur champ de réflexion sur la police, c'est aussi sûrement parce que ces derniers sont assimilés au *policing des frontières (Border policing)*. Dans ce cadre, ce sont souvent les logiques

¹³⁸ BOWLING, Ben. SCHEPTYCKI. *Global policing*. London : Sage, 2012.

¹³⁹ BIGO, Didier. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Espace international Bruxelles, Éditions Complexe, 1992. BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris: Presses de Science-Po, 1996. BIGO, Didier. « Liaison Officers in Europe: New Officers in the European Security Field ». In SHEPTYCKI James (dir.). *Issues in Transnational Policing*. London and New York: Routledge, 2010 pp. 67-99. BIGO, Didier. CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth, WALKER Rob. *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty and Security*. Londres : Ashgate, 2010. BIGO, Didier. « Le champ européen de l'(in)sécurité : enquête et hypothèses de travail. Vers des périmètres de sécurité ? ». In FORTMANN M., ROUSSEL S. and MacLEOD A. *La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*. Montréal : Athéna, 2003, pp. 22-56. BIGO, Didier. « Les archipels professionnels de l'(in)sécurité ? ». In *Vers des périmètres de sécurité, La gestion des espaces continentaux en Amérique du nord et en Europe*. Op cit., pp. 111-148. BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, pp. 53-101. BIGO, Didier. *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris, Centre d'études sur les conflits / l'Harmattan, 2007. BIGO, Didier. « Liaison Officers in Europe: New Officers in the European Security Field ». In SHEPTYCKI, James, *Issues in Transnational Policing*, London and New York, Routledge, 2000, pp. 67-99. BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Éditions universitaires européennes, 2016.

¹⁴⁰ BERTHELET, Pierre. *Le paysage européen de la sécurité intérieure*. PIE Peter Lang, 2009.

¹⁴¹ BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Op. cit. p. 227.

¹⁴² DOMINGO, Bruno. « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? ». In de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Politique européenne : Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation*, n°23, 37-55.

migratoires ou les rapports avec le secteur privé qui sont examinés¹⁴³. En outre le *Border policing* est lui-même un champ d'étude sous-investigué sur le plan des logiques organisationnelles, au sein duquel on confond souvent, dans bon nombre d'études, « douane » et « police aux frontières ». Il est ainsi assez saisissant de constater que Sara Casella Colombeau ait à procéder à cette distinction dans le préambule de sa thèse. Pour elle, « en France, la police en charge de la surveillance et du contrôle des frontières nationales est la police aux frontières (PAF). Ce service, souvent confondu avec la douane, beaucoup plus présent dans l'imaginaire collectif, dépend de la Direction générale de la police nationale¹⁴⁴ ». On peut souligner que cet enracinement cognitif peut être mis en relation avec des paramètres historiques puisque c'est principalement la douane qui a assuré jusqu'au milieu du XXème siècle la surveillance et le contrôle de la circulation des personnes aux frontières nationales, avant que n'apparaisse une branche « policière » spécialisée dans cette fonction. En outre, l'analyse comparative montre que les choses ne sont pas toujours si claires si l'on dépasse le cadre de l'Etat-nation et que les frontières sectorielles et organisationnelles entre douane et police sont souvent brouillées.

Mais, même dans le contexte français, les services « douaniers » ont pris en charge, seuls ou de manière concomitante, certaines missions que l'on pourrait désigner comme « policières ». Un certain nombre de recherches ont approfondi ce point en analysant les modes de construction des identités professionnelles et du travail douanier, et en les mettant en lien avec les organisations et les pratiques policières. Outre les travaux d'Azils Maguer ou de Sara Casella Colombeau déjà évoqués, on fait surtout ici référence aux travaux de Dominique Duprez¹⁴⁵ et de Fabrice Jacob¹⁴⁶ dont les intuitions et les analyses,

¹⁴³ BAIRD, Theodore. « Who Speaks for the European Border Security Industry? A Network Analysis ». In *European security*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 37-58. BAIRD, Theodore. « Surveillance Design Communities in Europe: A Network Analysis ». In *Surveillance & Society*, Vol. 14, No. 1, 2016, pp. 34-58. BAIRD, Theodore. « Interest Groups and Strategic Constructivism: Business Actors and Border Security Policies in the European Union ». In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017. JEANDESBOZ, Julien. Smartening border security in the European Union: An associational inquiry. In *Security Dialogue* 47(4): 292-309

¹⁴⁴ CASELLA COLOMBEAU, Sara. *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire : la Police Aux Frontières après la création de l'espace Schengen (1953-2004)* », Op cit. p. 14.

¹⁴⁵ DUPREZ, Dominique. *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*. IFRESI/IHESI, 1993 ; DUPREZ, Dominique. « Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris : la documentation Française, n°14, 1994, pp. 149-160 ; DUPREZ, Dominique. « Modes d'apprentissage et formes de savoirs. Une comparaison Police-Douanes en France ». In *Déviance et Société*, vol 24, n°1, 2000, pp. 3-25.

¹⁴⁶ JACOB, Fabrice. « Les douaniers français aux limites de la sécurité intérieure ». In *Déviance et Société*, vol 19, n°4, 1995.

développées dès milieu des années 1990, demeurent encore aujourd'hui particulièrement pertinentes. En effet, leurs contributions s'ancrent explicitement dans le développement d'une logique comparative entre police et douane, à partir de l'étude des socialisations et segmentations professionnelles. Un certain nombre de recherches se sont également engagées dans des réflexions similaires, mais à partir d'un point de vue plus proche de la sociologie du droit : Evelyne Serverin, Pierre Lascoumes et Thierry Lambert ont par exemple étudié la pénalité administrative, abordant la douane dans leur analyse des transactions et pratiques transactionnelles¹⁴⁷. De même, Thierry Godefroy et Anne Kletzlen ont abordé l'action douanière dans les domaines du blanchiment d'argent et dans la régulation des délinquances économiques et financières transnationales¹⁴⁸. Ces travaux s'inscrivent ainsi dans une veine plus sociologique. Un certain nombre d'entre eux ont ainsi développé des observations sur le traitement douanier d'un certain nombre d'infractions spécifiques, tels que les trafics de cigarettes et de monnaies avec Anne Kletzlen¹⁴⁹, les trafics de stupéfiants avec Dominique Duprez et Michel Kokoreff¹⁵⁰, mais aussi René Levy¹⁵¹ (sur les pratiques de livraisons surveillées) ou Marie-Danièle Barré¹⁵². Nous avons, au cours de ces années 1990 et 2000, tenté d'apporter une contribution à ces recherches, à la fois en abordant la mutation des contrôles douaniers territoriaux au lendemain de la mise en œuvre du Grand Marché Intérieur de 1992¹⁵³, ainsi qu'en développant un certain nombre d'analyses sur la contribution douanières aux politiques de sécurité intérieure nationales et européennes¹⁵⁴. Cette approche visait moins à appréhender

¹⁴⁷ SERVERIN, Evelyne. LASCOUMES, Pierre. LAMBERT. *Transactions et pratiques transactionnelles. Sujets et objets de transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*. Paris : Economica, 1987.

¹⁴⁸ GODEFROY, Thierry. KLETZLEN, Anne. *Blanchiment et confiscation, La situation française vue à travers l'analyse de dossiers*. Guyancourt, CESDIP, 2000. KLETZLEN, Anne. *La place de l'administration des douanes dans la régulation des DEFT*. Guyancourt, CESDIP, 2002. KLETZLEN, Anne. *La douane, un acteur de la justice pénale*. Guyancourt, CESDIP, Questions Pénales, janvier 2003, n° XVI.1.

¹⁴⁹ KLETZLEN, Anne. *La douane face aux trafics de cigarettes et de monnaies*

¹⁵⁰ DUPREZ, Dominique. KOKOREFF, Michel. *Les mondes de la drogue*. Paris : Odile Jacob, 2000. DUPREZ, Dominique, KOKOREFF, Michel, et WEINBERGER, Monique. *Carrières, territoires et filières pénales. Pour une sociologie comparée des trafics de drogues*. Paris : OFDT, 2001.

¹⁵¹ LEVY, René. *Légaliser pour mieux contrôler ? Les livraisons surveillées de stupéfiants et la loi française du 19 décembre 1991*. CESDIP, études et données pénales, n°91, 2003.

¹⁵² BARRÉ, Marie-Danièle. *La répression de l'usage de produits illicites : état des lieux*. CESDIP, études et données pénales, n°105, 2008.

¹⁵³ DOMINGO, Bruno. « Douane, frontière et sécurité ». In *Revue internationale de criminologie et de police technique*, n°4, 1998. DOMINGO, Bruno. « Douane, frontière et intégration européenne : évolutions de la surveillance et mutations des territoires ». In *Colloque international, XXXème anniversaire du CESDIP, CNRS / Ministère de la justice*, Paris, novembre 1999.

¹⁵⁴ DOMINGO, Bruno. « Douane et sécurité : ordre négocié et dynamiques identitaires ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 213-232. DOMINGO, Bruno. *Douane et coproduction de sécurité*, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, collection Etudes et recherches, 2005. DOMINGO, Bruno.

les socialisations et éthiques professionnelles spécifiques, déjà bien explorées par Dominique Duprez, qu'à repérer les modalités d'inscription des douanes (tant sur le plan des normes que des organisations) au sein d'un champ de la sécurité dominé par les rationalités et les organisations policières. Les années 1990 étaient sur ce point fortement marquées par l'impact de l'eupéanisation, avec à la fois le développement de la coopération Schengen et la mise en œuvre du Grand Marché Intérieur européen de 1993, engendrant un abandon des contrôles policiers et douaniers aux frontières communautaires, dynamique notamment étudiée par Claire Paulard-Lanapats¹⁵⁵. Dominique Monjardet et René Lévy avaient bien pointé les effets de cette eupéanisation sur les « polices » nationales, dont les services douaniers n'étaient pas exclus¹⁵⁶. René Lévy, dans le prolongement de ses travaux sur la police judiciaire, a d'ailleurs été l'un des rares à évoquer plus précisément les luttes dans le champ de la sécurité entre policiers et douaniers, et les affrontements ministériels afférents, autour de la judiciarisation d'un certain nombre des pouvoirs d'enquête douaniers¹⁵⁷.

La recherche sur les douanes apparaît donc plutôt dispersée et la douane constitue encore un objet sous investigué. On peut noter à ce propos l'initiative de l'OMD, au mois de mai 2005, d'organiser une série de réunions avec les universités et le monde de la recherche. Cette démarche prenait acte du déficit de la formations et de la recherche universitaires dans le domaine douanier. Ces rencontres ont donné lieu à la préfiguration du réseau international des universités liées aux activités douanières (*International Network of Customs Universities : INCU*) qui est aujourd'hui toujours en activité¹⁵⁸ et contribue à la

« La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? ». In de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Politique européenne : Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation*, n°23, 37-55.

¹⁵⁵ PAULARD-LANAPATS, Claire. *Les douaniers français, la frontière et la construction européenne*, IHESI, 1999.

¹⁵⁶ LEVY, René. MONJARDET, Dominique. « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures & Conflits* [Online], 48 | hiver 2002.

¹⁵⁷ LEVY, René. « Quand les ministères s'affrontent sur les pouvoirs de police. La légalisation de l'infiltration dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ». In *Revue française de science politique*, 2008/4 Vol. 58, p. 569-593.

¹⁵⁸ Comme le souligne son site internet, l'International Network of Customs Universities (INCU) : « is an international not-for-profit organization established to : promote the academic standing of the Customs profession; promote academic excellence in Customs matters; support research in Customs matters ; generate greater public awareness of the Customs profession; promote the collective interests of its Members; provide the World Customs Organization and other organizations with a single point of contact with universities and research institutes that are active in the field of customs research, education and training; organize academic conferences; and provide a global resource for governments and the private sector, and an educational source for students wishing to further their knowledge in the field of customs, international trade, and logistics». <http://incu.org/about-us.html>

diffusion du *Journal mondial des douanes (World custom journal)*, publié depuis 2007 par les universités de Charles Sturt (Australie) et de Münster (Allemagne). Un programme de soutien (« PICARD ») a également été élaboré par l'OMD en 2006. Enfin, en janvier 2009, le nouveau secrétaire général de l'OMD, Kunio Mikuriya, a mis en place une *Unité Recherche et Stratégie*¹⁵⁹ au sein du Bureau du Secrétaire général ainsi qu'un *Club de la réforme*¹⁶⁰ destinés à accroître la mise en réseau des univers de la recherche et les professionnels.

III - Problématisation 1 : sectorisation et instrumentation

Ce premier état des lieux pointe la faiblesse quantitative générale du champ de la recherche concernant l'objet douanier dans le champ sociopolitique, de même qu'une tendance à l'éclatement des problématiques. Tout comme *la police*, l'objet *douane* peine également à être traduit dans une définition stable et partagée. On se propose donc ici de mieux circonscrire notre problématique de recherche ainsi qu'un certain nombre d'angles théoriques ayant permis de développer un questionnement spécifique. Celle-ci prend en compte le processus de division du travail de sécurité par l'Etat, les modalités de la mise en secteur(s) de la sécurité, les instruments (bureaucratiques et non bureaucratiques) et modes d'instrumentation mobilisés.

La thèse présentée ici trouve donc sa source dans une intuition du sens commun : la douane apparaît « naturellement » comme un secteur et les services douaniers comme un « instrument » d'action publique, dans le domaine de la sécurité. Les douaniers français sont pour certains armés et portent un uniforme, disposent de véhicules sérigraphiés, de pouvoirs de surveillance, d'investigation et de répression importants. Ils luttent contre le trafic de stupéfiants et de cigarettes, contre la contrefaçon, contre la circulation d'armes et le terrorisme, contre la criminalité organisée. Ils interviennent traditionnellement aux frontières nationales pour protéger l'Etat des menaces transfrontalières.

¹⁵⁹ Cette unité est chargée de recueillir et d'analyser des informations et de développer des recherches de haute qualité sur les questions relatives à la douane et au commerce international.

¹⁶⁰ Ouvert à tous les douaniers (mais également et sur invitation aux universitaires, chercheurs et entreprises), le Club de la Réforme est un laboratoire d'idées communautaire en ligne où les douaniers, les universitaires, les chercheurs et le secteur privé peuvent « se rencontrer » pour échanger des informations fondées sur la connaissance sur des sujets relatifs aux douanes et au commerce international.

Cette première approche générale, cette analogie entre police et douane, qui est celle du sens commun, constitue une base de départ intéressante à condition d'explicitier ce que l'on peut en attendre en termes de construction d'objet scientifique, d'élaboration d'hypothèses et de théorisation ultérieure. Cette catégorisation de la douane comme secteur et instrument de sécurité n'est pas naturelle. Elle est le résultat d'un processus spécifique de différenciation, d'une division du travail de sécurité au niveau de l'Etat, et d'un processus dynamique de catégorisation et de sectorisation des activités douanières.

L'un des questionnements permanents de notre travail vise ainsi à développer une réflexion sur la possibilité d'appréhender la douane en tant que police (et sur la base de quels critères ontologiques et/ou pratiques), sur son inscription dans un champ de la sécurité (intérieure, européen mais aussi global), sur l'articulation entre secteurs policier et douanier, et sur les rationalités spécifiques fondant les pratiques douanières de surveillance et de contrôle.

A - Division du travail de sécurité et mise en secteurs et en instruments

En focalisant leur attention sur les acteurs *policier* et *militaire* pour penser les politiques de sécurité, les recherches en sciences sociales ont très souvent omis de prendre en considération d'autres dimensions institutionnelles et d'autres secteurs d'action publique. Les termes *police* et *sécurité* ont longtemps fait uniquement référence à des découpages plus ou moins précis, mais néanmoins assez clairement identifiables dans la division du travail de recherche académique. D'une part, celui des *études de sécurité* dans le domaine des Relations Internationales¹⁶¹, mais aussi dans l'analyse des politiques et de l'action publique européenne et nationale¹⁶². D'autres part, celui des *études sur l'action de*

¹⁶¹ On peut notamment faire référence à BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Longman, 2e éd, 1992. BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. and de WILDE Jaap. *Security: a New Framework for Analysis*, London: Lynne Reiner, 1998. DAVID, Charles-Philippe. *La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris : Presses de Science-Po, collection Références inédites, 2000. DAVID, Charles-Philippe. ROCHE, Jean-Jacques. *Théories de la sécurité*. Paris : Montchrestien, LGDJ, 2002. ZORGBIBE, Charles. *L'avenir de la sécurité internationale*. Paris : Presses de Science Po, Bibliothèque du citoyen, 2003. MAC LEOD, Alex. « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique ». In *Cultures et conflits, Approches critiques de la sécurité*, L'Harmattan, n°54, 2004. ANDREANI Gilles. HASSNER, Pierre. *Justifier la guerre*. Paris : Presses de Science-Po, 2005. BATTISTELLA, Dario. *Théories des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences-po, 2015. COLLINS, Alan. *Contemporary security studies*. New-York: Oxford University Press, 2016. BALZACQ, Thierry. *Théories de la sécurité. Les approches critiques*. Paris : Presses de Science Po, 2016.

¹⁶² On peut notamment faire référence à : DIEU, François. *Politiques publiques de sécurité*. Paris : L'Harmattan, 1996. ROCHE, Sébastien. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. Paris, PUF, 1998. CUSSON Maurice. « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? ». In *Revue*

*police*¹⁶³. Ces deux domaines d'étude se recouvrent souvent aujourd'hui dès lors qu'ils abordent les questions de « gouvernance » de la sécurité et la constitution de « champs » et « réseaux » de sécurité qui transcendent les limites territoriales et organisationnelles de l'Etat¹⁶⁴.

Internationale de Criminologie et de Police Technique, n° 4/2000, pp.387-402. ROCHE, Sébastien. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure ». In *Revue française de science politique*, n°1/2004 (Vol. 54), p. 43-70. MANNING Peter. K. « La sécurité intérieure aux Etats-Unis au lendemain du 11 septembre ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, La documentation française, 2005, n° 55, p. 9-36. OCQUETEAU, Frédéric. « La "sécurité globale" une réponse à la menace terroriste ? ». In *Regards sur l'actualité : l'État face aux risques*, n°328, février 2007, pp. 49-60. CUSSON, Maurice. DUPONT, Benoit. LEMIEUX, Frédéric. *Traité de sécurité intérieure*, Montréal : Hurtubise, 2008. MAILLARD, Jacques de. « Les politiques publiques de sécurité », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Les politiques publiques 2*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 57-77. CUSSON Maurice. *L'art de la sécurité* : Montréal Hurtubise, 2010. DIEU, François. *Réponses à la délinquance*. Paris : L'Harmattan, 2016.

¹⁶³ On peut notamment faire référence à : BAYLEY, David. *Patterns of policing*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1985. MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris : La découverte, 1996. FAVRE, Pierre. JOBARD, Fabien. « La police comme objet de science politique », in *Revue française de science politique* 1997/2 (vol. 47), pp. 204-210. FERRET, Jérôme. « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique ». In *Déviance et Société*, septembre 1998, vol. 22, n°3, p. 263-289. LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. « Jalons pour une histoire de la recherche française sur les institutions et les pratiques policières ». In *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n°37, 3e tr. 1999. BOWLING, Ben. FOSTER, Janet. « Policing and the Police ». In Maguire M., Morgan R., et Reiner R., (dir.), *Oxford Handbook of criminology, Third edition*, Oxford University Press, 2002. DIEU, François. *La gendarmerie : secrets d'un corps*. Bruxelles : Complexe, 2002. BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police*. Presses de l'université de Montréal, 2003. NEWBURN, Tim. *Handbook of Policing*. London: Willan publishing, 2003. BRODEUR, Jean-Paul. MONJARDET, Dominique. *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Cahiers de la sécurité intérieure, Hors-série. Paris : la documentation Française, 2003. de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation, Politique européenne*, 2007, n°23, 37-55. REINER, Robert. *The Politics of the Police*. New-York: Oxford University Press, 2010. BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York: Oxford university press, 2010. BERLIERE, Jean-Marc, LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*. Paris : Nouveau Monde, 2011. JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. Paris, Armand Colin : 2015. LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. *Sociologie de la Police*, L'Harmattan, 2016. ROCHE, Sébastien. *De la police en démocratie*. Paris : Grasset, 2016. JONES, T., NEWBURN, Tim. REINER, Robert. « Policing and the police ». In LIEBLING, Alison. MURANU, Shadd. Mc ARA, Lesley. *Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, 2017, pp.769-796.

¹⁶⁴ On peut notamment faire référence à : BIGO, Didier. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Espace international Bruxelles, Éditions Complexe, 1992. BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris: Presses de Science-Po, 1996. Bayley D. et Shearing C., 2001, *The New Structure of Policing: description, conceptualization, and research agenda*, USA, National Institute of Justice. WALKER, Neil. « The pattern of transnational policing ». In NEWBURN Tim, *Handbook of policing*. Willan Publishing, 2003, pp. 111-135. JOHNSTON, Les. SCHEARING. Clifford. *Governing Security*. London: Routledge, 2003. SHEPTYCKI, James. *En quête de police transnationale*. Bruxelles : éditions De Boeck, 2004. SHEARING, Clifford. DUPONT, Benoit. FERRET, Jérôme. « On the governance of security: a dialogue », In *Policing & Society*, vol. 14, n° 1. DUPONT, Benoit. « Security in the age of networks ». In *Policing and Society*, vol. 14. n° 1, 2004, pp. 76-91. DUPONT, Benoit. « Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre : hiérarchies, marché et réseaux ». In *Criminologie*, vol. 38, no. 2, 2005, pp. 123-155. MAILLARD, Jacques de. « The governance of safety in France. Is there anybody in charge? ». In *Theoretical Criminology*, 9(3), août 2005, p. 325-343. MAILLARD, Jacques de. WYVEKENS, Anne. (codir.). L'Europe de la sécurité intérieure. In *Problèmes politiques et sociaux*. Paris : la documentation Française, n°945, février 2008. SCHERRER, Amandine. DUPONT, Benoit, « Nœuds ou champs ? Analyse de l'expertise internationale sur la criminalité transnationale organisée et le terrorisme ». In *La Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, vol. 52, no. 2, 2010, pp. 147-172. BOWLING, Ben. SHEPTYCKI, James. *Global policing*. London: Sage, 2011. BIGO, Didier. *Terrorisme, guerre, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Editions

Pour autant, la douane apparaît comme un objet relativement marginal dans cette réflexion. Ainsi, les douanes n'ont pas fait l'objet de la même attention que la police ou l'armée. La preuve en est donnée par la consultation des principaux manuels académiques disponibles qui passent tout simplement sous silence une quelconque contribution des douanes aux processus de bureaucratisation de la sécurité. Par exemple, dans le chapitre consacré au « champ du pouvoir » du *Nouveau manuel de Science Politique*¹⁶⁵, les auteurs consacrent une section aux « forces armées¹⁶⁶ » et une autre aux « forces de police¹⁶⁷ », ainsi qu'une entrée dans l'index à ces deux notions. Dans la dernière édition de son manuel de *Sociologie Politique*, Philippe Braud évoque également l'« activité extractive » de l'Etat de même que les processus de « centralisation de la coercition¹⁶⁸ », sans néanmoins évoquer la douane ou les douaniers. Le secteur douanier relève donc de cette catégorie d'objets souvent oubliés et sous investigués à la fois conceptuellement et empiriquement.

Peut-on aborder l'objet « douane » en le rapportant à ces domaines d'études ? Engager le débat sur cette perspective constitue un début de problématisation. C'est en effet déjà penser que la comparaison est possible et qu'elle peut nous apprendre des choses sur l'objet « douane » et ses frontières. On se propose d'approfondir cette problématique en montrant comment le secteur douanier a été instrumenté dans la redéfinition du gouvernement de la sécurité. On tentera de démontrer que cette approche apporte non seulement des éléments empiriques nouveaux mais permet surtout de questionner, à partir de ses marges, le processus de construction des politiques publiques de sécurité.

Comparer *douane* et *police* en envisageant leurs relations au secteur de la sécurité ne constitue pas cependant un exercice facile. Que peuvent subsumer les catégories de *sécurité* et de *police* ? La « *sécurité* » ou la « *police* » de « qui » et/ou de « quoi » ? Dans quel contexte géographique et temporel ? La sécurité peut être appréhendée comme un secteur d'action publique¹⁶⁹. Néanmoins, les problèmes, les objets et les acteurs de cette

universitaires européennes, 2016. WHELAN, Chad. DUPONT, Benoit. « Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda », *Policing and Society*, DOI: 10.1080/10439463.2017.1356297

¹⁶⁵ COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La découverte, 2015.

¹⁶⁶ JOANA, Jean. « Les forces armées ». In COHEN Antonin, et al. Idem, pp. 247-252.

¹⁶⁷ BONELLI, Laurent. « Les forces de police ». In COHEN Antonin, et al. Idem, pp. 253-259.

¹⁶⁸ BRAUD, Philippe. *Sociologie Politique*. Paris : LGDJ, 2016.

¹⁶⁹ Comme le souligne Pierre Muller, il faut « partir de l'idée selon laquelle toute politique publique correspond d'abord à une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et « formatée »

action publique peuvent apparaître aujourd'hui particulièrement nombreux et les frontières du secteur relativement floues. On peut ainsi affirmer qu'il existe un *secteur militaire* et un *secteur policier* qui apparaissent comme distincts. Ces derniers s'appuient sur l'activité d'appareils spécifiques, traditionnellement appréhendés comme les gardiens de la protection de la société respectivement à l'*extérieur* et à l'*intérieur* du territoire étatique. Cette approche fait référence à la définition de politiques publiques de « *défense nationale* » d'une part et de « *sécurité intérieure* » d'autre part, bien que ces deux catégories évoluent progressivement aujourd'hui vers celui plus hybride de « *sécurité nationale* ». Mais *armée* et *police* peuvent aussi être appréhendés comme des systèmes d'instruments. Cette question de l'instrumentation renvoie aux remarques de Lascoumes et Le Galés pour qui « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur¹⁷⁰ ». Traditionnellement, les Etats contemporains s'appuient ainsi sur la police et l'armée qui constituent des instruments d'action publique bien identifiés pour assurer la sécurité à la fois dans ses dimensions intérieures et extérieures.

Cette division du travail peut donc être appréhendée par l'analyse des politiques publiques et de leurs évolutions. Comme le note Pierre Muller, « même si dans la littérature, notamment américaine, une politique se définit d'abord comme le traitement d'un "problème" par les autorités gouvernementales, les politiques publiques sont aussi, la plupart du temps, une forme d'institutionnalisation de la division du travail gouvernemental¹⁷¹ ». On peut mettre particulièrement l'accent sur les processus de division du travail au sein du secteur de la sécurité. La *sécurité* n'a jamais été la résultante de

la substance des problèmes à traiter (les questions de sécurité, les relations avec l'extérieur, l'évolution des taux de change) ou la nature des populations concernées (les agriculteurs, les fumeurs, les artisans, les pays du sud, etc.), les deux pouvant également se recouper. Sous cet angle, le secteur apparaît dans un premier temps, comme l'objet ou la cible des politiques publiques, et sa définition renvoie clairement aux études sur la formation de l'agenda des politiques publiques, puisque les différents secteurs de politiques publiques correspondent à une forme institutionnalisée de l'agenda ». in MULLER, Pierre. « Secteur ». In BOUSSAGUET, Laurie et al. (Dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris Presses de Science Po, coll. Références, pp. 405-412., p. 406. MULLER, Pierre. *La société de l'efficacité globale*. Paris : PUF, 2015.

¹⁷⁰ LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. « Instrument ». In BOUSSAGUET. Laurie. JACQUOT. Sophie. RAVINET Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 267-275.

¹⁷¹ MULLER, Pierre. « Secteur ». In BOUSSAGUET, Laurie et al. (Dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 405-412.

l'activité d'un seul « organe » institutionnel. Bien au contraire, elle a toujours mis en jeu de nombreuses organisations. Appréhender cette division organisationnelle du travail de sécurité implique de prendre en considération notamment la différenciation continue des fonctions générales de contrôle (ex : défendre la société, lutter contre la criminalité, maintenir l'ordre public, contrôler les frontières, conserver la paix sociale, etc.), des objets à sécuriser (l'Etat, la société civile, mais également les groupes plus restreints dans le cadre de l'émergence de la « propriété privée de masse »), la spécialisation des bureaucraties (les armées, les administrations de gendarmerie et de police, les douanes mais également de nombreuses autres agences publiques ou privées) et des modes d'action (ex : la patrouille, l'enquête, le renseignement et la surveillance) ou de gouvernance (rôle central de l'Etat, du marché ou des réseaux). Maurice Cusson et Benoit Dupont soulignent ainsi que la sécurité intérieure est le résultat d'une division du travail qui a vu historiquement l'émergence tardive de la police comme fonction sociale différenciée (par rapport à la société, puis à la fonction de justice), aux alentours du XVII^e siècle en France. Ce processus de différenciation s'est accompagné d'une professionnalisation et d'une spécialisation progressives (ex : police judiciaire, renseignement, police de la route, antiterrorisme intérieur et extérieur)¹⁷².

Cette division du travail et cette spécialisation bureaucratique des fonctions et des organisations de sécurité ne découle pas cependant d'un ordre transcendant qui aurait ordonné toutes les normes et les organisations de sécurité selon un schéma où chacun serait à sa place une fois pour toute. C'est sur cette division du travail gouvernemental que l'on veut insister en mettant particulièrement l'accent sur les modalités d'instrumentation du secteur douanier dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de sécurité. Pour Lascoumes et le Galés, « l'instrumentation de l'action publique renvoie à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix ». Ces instruments sont de plusieurs ordres : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel »¹⁷³.

¹⁷² CUSSON. Maurice. DUPONT. Benoit. LEMIEUX, Frédéric. *Traité de sécurité intérieure*, Hurtubise, Montréal, 2008.

¹⁷³ LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. « Instrument ». *Ibidem*, pp. 267-275.

Dans cette perspective, l'Etat ne doit pas être considéré comme un acteur unifié mais plutôt comme un agencement d'acteurs, d'organisations et de rationalités bureaucratiques. L'appareil administratif participant à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques se présente alors comme une constellation d'agences bureaucratiques nationales, supranationales ou internationales, plus ou moins coordonnées entre elles, dépassant désormais le cadre étatique qui constituait jusqu'alors le niveau d'ajustement du rapport global/sectoriel. L'image d'une « administration en miette¹⁷⁴ » rend bien compte de la complexité des arrangements administratifs et des logiques politiques¹⁷⁵ ainsi que de l'autonomie qui tend à se mettre en place à la fois entre secteurs mais aussi entre ces derniers et les autorités légitime de gouvernement. Parallèlement, l'Etat peut être appréhendé comme étant enserré dans des situations d'interdépendances et enchâssé dans une multitude de régimes internationaux¹⁷⁶. De ce point de vue, *la sécurité* se présente comme le résultat d'un processus historique complexe, un flux faisant converger et s'affronter les rationalités et les contradictions propres aux différents acteurs qui ont participé à la construction de ce secteur¹⁷⁷.

¹⁷⁴ DUPUY, François. THOENIG, Jean-Claude. *L'administration en miettes*. Paris : Fayard, 1985.

¹⁷⁵ Dupuy et Thoenig indiquent que « si chaque administration représente l'Etat, « est » l'Etat d'une certaine façon, celui-ci existe donc sous des formes très diverses. Il n'est pas présent partout, et là où il est, il ne l'est pas de la même manière. Il y a en ce sens quelque abstraction à vouloir enseigner ce que sont les structures politiques et administratives de la France, sans accepter l'idée que si le pays a, en effet, des structures politiques géographiquement homogènes (..), il n'a en revanche aucune structure administrative globale bien définie. Les réseaux administratifs sont très éclatés, au gré de l'idée que chacun se fait de ses services publics s'est faite des nécessités de l'accomplissement de sa mission. Qui plus est, le découpage politique est effectué de manière formaliste, ce qui rend finalement possibles et usuelles toutes les manipulations à des fins électorales », Ibidem, p. 286.

Dupuy et Thoenig se questionnent en effet sur la gouvernabilité de l'administration en soulignant la fragmentation des dynamiques (inter)administratives et l'importance des relations avec l'extérieur (notamment avec la sphère politique et le public). Ils observent « une dissociation assez marquée entre la vie interne et l'action à l'extérieur. La vie dans les services se structure autour de traits bien particuliers : des procédures impersonnelles, un formalisme envahissant, des cloisonnements rigides, une quête réitérée du statut. Or l'action vers l'extérieur obéit généralement à une tout autre logique : chaque fonctionnaire prend des initiatives, interprète plus ou moins les règles pour disposer dans son action de plus de flexibilité. L'action administrative répond à une logique de l'arrangement négocié » Ibidem, p. 177.

¹⁷⁶ Le développement de régimes internationaux encastre les Etats dans un tissu de relations et de réseaux participant à un processus exogène de normalisation non exempt de rapports de pouvoir. HELD, David. *Un nouveau contrat mondial*. Paris : Presses de Science-Po, 2005, p. 227.

¹⁷⁷ BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011.

B - Naturalisation de la division du travail et hybridité douanière

Aborder les politiques de sécurité par le biais des différents instruments¹⁷⁸ gouvernementaux disponibles et activables permet de procéder à une identification plus précise des acteurs qui y prennent part et des relations qu'ils peuvent construire. De ce dernier point de vue, le manque de données empiriques sur le rôle des douaniers dans les travaux de recherche démontre l'incomplétude des résultats disponibles sur ces politiques publiques. Néanmoins, cette remarque souligne également que la plupart des chercheurs n'ont pas trouvé « naturel » d'inclure le secteur douanier dans le cadre de leurs analyses.

Deux hypothèses peuvent être proposées pour comprendre cet état de fait : soit le secteur douanier n'est pas considéré (*a priori* ou *a posteriori*) comme un instrument jouant un rôle dans ces politiques de sécurité, soit il n'est appréhendé que comme un secteur / instrument secondaire, sinon périphérique, notamment par comparaison avec le secteur / instrument policier. Si le postulat sur lequel repose la première hypothèse peut être facilement mis en cause, on doit également convenir que l'équivalence fonctionnelle établie entre secteur douanier et politiques de sécurité n'apparaît pas immédiate et « naturelle ». En effet, le secteur douanier a construit son identité et ses frontières en rapport avec les politiques d'extraction fiscale et de protection commerciale mises en œuvre aux frontières politiques. Néanmoins, l'étude concrète de ses instrumentations montre aujourd'hui clairement qu'il est aussi mobilisé comme une ressource pour le déploiement des politiques de sécurité. L'enjeu est en revanche de mieux comprendre selon quelles modalités. Quant à la deuxième hypothèse, elle permet d'identifier certains déficits dans la construction de l'objet *politiques de sécurité*, les recherches en science sociales ayant mis quasi-uniquement l'accent sur les modalités d'instrumentation de la police. Et, même si l'on doit convenir de l'existence d'un très fort lien fonctionnel entre ces politiques et le secteur policier, on doit aussi souligner que la recherche scientifique a sans doute reproduit ici les effets de domination symbolique et matériels du secteur policier sur le secteur douanier.

¹⁷⁸ On considérera qu'un instrument d'action publique « constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » in LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. « Instrument ». In BOUSSAGUET. Laurie. JACQUOT. Sophie. RAVINET Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 267-275.

On fait donc l'hypothèse que le secteur douanier fait l'objet d'instrumentations au sein des politiques de sécurité. Mais celui-ci ne peut plus être appréhendé seulement à partir de la dichotomie entre *extérieur/ intérieur* qui a historiquement été naturalisée, renvoyant à la catégorisation homologique entre secteur militaire et policier. La douane en tant que fonction apparaît de ce point de vue *hybride*¹⁷⁹, dans la mesure où le secteur douanier participe prioritairement à la régulation des échanges d'une société avec ce qu'elle définit comme son *extériorité* pour assurer la protection de ce qu'elle définit comme son *intériorité*. C'est notamment dans la régulation de cette mise en relation *interne/externe* qu'elle trouve son originalité.

Cette hybridité du secteur douanier a sans aucun doute constitué un frein au développement d'un cadre d'analyse. Les discours politiques et professionnels sur la sécurité se sont tellement construits à partir d'une attention consacrée aux secteurs *militaire* et *policier* qu'il demeure difficile de penser une *sécurité douanière* en dehors de toute référence à ces derniers et à la classique distinction entre sécurité *extérieure* et *intérieure*. Ces normes et organisations douanières sont pourtant à la jonction de ces problématiques, intégrant ces deux dimensions sans pouvoir néanmoins être réduites à l'une ou à l'autre. Cette hybridité du secteur douanier devient aujourd'hui particulièrement intéressante alors que les catégories traditionnelles pour penser la sécurité se brouillent.

C - Frontières sectorielles et les processus d'instrumentation

La division du travail de sécurité entre *armée* et *police* correspond davantage aujourd'hui à un mythe général sur la distribution des fonctions de sécurité entre les différents secteurs d'action publique qu'à des pratiques toujours effectives de mise en œuvre des politiques de sécurité. Les frontières entre sécurité *intérieure* et *extérieure* sont souvent perméables du point de vue de l'instrumentation effective des secteurs militaire et policier au sein de chacune de ces politiques.

Ainsi, au plan organisationnel, l'armée est aujourd'hui souvent conduite à intervenir à l'intérieur du territoire et la police à l'extérieur. Une même politique publique peut ainsi mobiliser les ressources de plusieurs secteurs d'action publique différents et inversement

¹⁷⁹ GRAZ, Jean-Christophe. « Les hybrides de la mondialisation. Acteurs, objets et espaces de l'économie politique internationale ». In *Revue française de science politique* 2006/5 (Vol. 56), p. 765-787.

un même secteur d'action publique peut s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques différentes. Dans le premier cas, on peut questionner la participation du secteur douanier aux politiques de sécurité (intérieure et/ou extérieure) et les modalités de cette participation aux côtés d'autres secteurs d'action publique (militaire et policier). Comme le notent, Lascoumes et le Galés « l'observation montre (...) qu'il est exceptionnel qu'une politique, et même qu'un programme d'action au sein d'une politique, soit mono-instrumentale. On constate le plus souvent une pluralité d'instruments mobilisés, ce qui pose alors la question de leur coordination¹⁸⁰. » Dans le second cas, on questionne le fait que le secteur douanier puisse aussi participer à la mise en œuvre de politiques publiques qui ne relèvent pas du domaine de la sécurité (ex : politiques fiscales, économiques, sanitaires, etc.). Cette multi-instrumentalité et ces croisements sectoriels renvoient aux modalités de choix gouvernementaux dans la mobilisation des instruments bureaucratiques sectorisés (en l'occurrence l'armée et la police, mais aussi la douane) dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de sécurité.

Cela pose un double enjeu : d'une part, celui des modes d'instrumentation des différentes bureaucraties au sein même du même secteur, celui de la sécurité ; d'autre part, celui des frontières entre secteur de la sécurité et celui du secteur économique / fiscal auquel on rattache traditionnellement la douane. C'est dans l'analyse de l'articulation de ces deux dimensions que l'on peut mieux comprendre la position du secteur douanier et sa dynamique historique. Cette dynamique laisse émerger un certain nombre de brouillages au niveau des frontières organisationnelles et fonctionnelles qui éloignent d'un structuro-fonctionnalisme étroit. Elle invite à se concentrer au contraire sur les formes historiques que les différentes institutions adoptent selon un mode non évolutionniste, mais aussi sur la structure évolutive de leurs relations réciproques qui les déterminent mutuellement.

Enfin, et c'est un point important, loin d'être seulement agi, l'instrument est aussi porteur de rationalités et d'une dynamique autonome par rapport aux instances gouvernementales. Il est à la base d'une forme d'organisation spécifique qui conditionne le cadre et la logique du processus d'instrumentation. Il s'agit donc de considérer l'autonomie que peuvent déployer les instruments d'action publique, en repérant d'une part les modalités de réaction du secteur douanier aux instrumentations dont il fait l'objet, et d'autre part en montrant

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 268.

comment cette instrumentation peut affecter la substance des politiques publiques. Il s'agit davantage d'analyser des processus (les modulations de l'instrumentation et de ses effets) que des états stables du système de relations s'établissant entre les instruments et la politique publique.

D - Penser les douanes en termes relationnels dans le champ de la sécurité

Les douaniers sont-ils des professionnels du secteur de la sécurité ? Le secteur douanier contribue-t-il à la sécurité ? Posées en ces termes, ces questions renvoient à une ontologie de la sécurité et de la police comme si l'on pouvait en définir une forme stable, définitive et anhistorique. Mais l'enjeu n'est pas seulement ontologique, il est également relationnel. Il tend à positionner les organisations douanières dans un monde et un champ de la sécurité au sein duquel coexistent d'autres acteurs morphologiquement différenciés (notamment les polices) et à questionner les relations d'autonomie ou de dépendance qu'elles entretiennent avec ces autres institutions et agences. Ainsi, comment les douanes prennent-elles place dans le champ de la sécurité où interviennent déjà de très nombreuses organisations relevant des secteurs policier, judiciaire ou militaire ? Quel est donc aujourd'hui le rôle du secteur douanier dans la mise en œuvre des politiques publiques conduites par les Etats ou les ensembles politiques régionaux tels que l'Union européenne ? Selon quelles modalités le secteur douanier est-il instrumenté par les gouvernements nationaux et les instances communautaires ? Quels ont été les effets du processus d'eupéanisation et de mondialisation de la sécurité sur le secteur douanier ? Comment ce dernier s'est-il positionné par rapport à ces transformations ? Que nous apprennent ses transformations sur les mutations de la souveraineté et de la sécurité des Etats en occident ?

On soutiendra que le secteur douanier a fait l'objet de processus d'instrumentation¹⁸¹ dans la définition et la mise en œuvre de politiques visant à l'instauration d'espaces, plus ou moins autonomes et imbriqués, de sécurité. La douane, tout comme la police, constitue ainsi plus qu'un simple instrument d'action publique. Elle apparaît également comme un

¹⁸¹ Par « instrumentation de l'action publique », on désigne « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent d'opérationnaliser l'action gouvernementale » in LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, 2005, p. 12.

secteur¹⁸² et un assemblage organisationnel qui a joué en France un rôle important dans la construction de l'Etat territorial souverain, tel qu'il est présenté par la doctrine juridique classique et qui participe aujourd'hui à sa recomposition. Le caractère « monographique » de l'étude centrée sur la situation française comme point d'entrée (mais pas toujours d'aboutissement), propose de mieux comprendre comment ont pu se transformer les référentiels associés à un secteur particulier d'action publique. C'est donc à partir d'une approche relationnelle des secteurs d'action publique, en interrogeant les frontières à la fois des secteurs douaniers et policiers mais aussi plus largement du champ de la sécurité et du champ douanier que l'on tentera d'opérer. En abordant le problème de l'instrumentation de secteurs différents (police et douane), on se questionnera sur les rapports intersectoriels et les redéfinitions des frontières. En mettant l'accent sur les institutions, sur les discours et les cadrages, sur la transformation des rationalités et des instruments de contrôle des flux transnationaux, on interrogera les modalités de catégorisation et de sectorisation de l'action publique ainsi que les jeux opérant aux frontières sectorielles. On cherchera ainsi à contribuer à une meilleure compréhension des assemblages de sécurité et à celle de la construction du champ de la sécurité. Il s'agit dès lors d'interroger l'autonomie du secteur et parfois du champ douaniers dans leurs relations aux autres secteurs, mais aussi de montrer comment les processus d'instrumentation affectent les politiques et le champ de la sécurité. Il s'agit ainsi d'approcher les logiques d'instrumentation multisectorielles (dans le cadre de politiques économiques, budgétaires, de défense ou de sécurité intérieure) et multi-niveaux (niveau national, régional, international).

A partir d'une analyse principalement généalogique et comparative multiniveaux (en articulant échelles nationale, européenne et internationale/globale), mais en prenant comme point d'entrée la douane française, on se propose donc d'approfondir cette problématique en montrant comment le secteur douanier a été instrumenté dans la définition des modes de gouvernement de la sécurité par les Etats et les ensembles politiques et économiques régionaux, principalement au cours de ces cinquante dernières années. On privilégiera le niveau français tout en cherchant néanmoins à comprendre les enchevêtrements inter-scalaires. On tentera ainsi de montrer comment les douanes ont été et se sont

¹⁸² Pour Pierre Muller, un secteur peut être défini comme la « structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières » MULLER, Pierre. « Secteur ». In BOUSSAGUET, Laurie et al. (Dir), Dictionnaire des politiques publiques, Paris Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 405-412.

« policierisées », mais sans néanmoins abandonner leur autonomie sectorielle. On soulignera ainsi que des homologues et des isomorphismes sont identifiables, mais aussi des transferts, voire des hybridations, entre secteurs douanier et policier. Ces dynamiques de constitution et de changement des secteurs d'action publique interviennent sans néanmoins obéir à une logique d'acteur unique. Bien au contraire, c'est à partir de logiques complexes, se déployant simultanément à partir et entre plusieurs niveaux de gouvernement et des réseaux d'acteurs différents, et mettant en jeu des modalités particulières de rationalisation de l'action gouvernementale souvent parallèles et parfois croisées, que l'on peut aujourd'hui tenter de comprendre la place des douanes dans le champ de la sécurité et les recompositions de l'Etat qu'elles révèlent.

Mais, on l'aura compris, l'enjeu est également fortement instrumental, du point de vue théorique et méthodologique, en tant qu'il ouvre sur des hypothèses plus larges, en réinterrogeant la consistance et les frontières du champ de la sécurité. Reconnaître un rôle explicite au secteur douanier en matière de sécurité implique de se questionner sur les modes de constitution du monde de la sécurité et sur les frontières de ce champ. Cela pose implicitement la question de la nature des institutions - normes, organisations, professions, identités - de sécurité et sur leurs relations mutuelles dans ce monde / champ de la sécurité. Cette problématique pose en effet une série de questions ontologiques (qu'est-ce qu'une institution ou une agence de sécurité ? Quels secteurs et professions concourent à la sécurité ? Qu'est-ce que le monde de la sécurité ?) mais cherche à y répondre en les abordant du point de vue relationnel et processuel (comment les différentes institutions, normes, organisations coexistent-elles ? Quelles relations s'établissent entre elles et selon quelles modalités ? Que disent les politiques publiques de ces articulations ?).

On essaiera de montrer que les douanes sont à la fois positionnées « dans le champ » et « hors champ » de la sécurité, et qu'elles participent à la construction d'un « ordre négocié » et au déploiement de dynamiques identitaires spécifiques qu'il s'agit de mieux décrire et comprendre. En se questionnant sur la position des douanes dans ce champ, on tentera, à la fois du point de vue ontologique et relationnel, de réaliser une étude sur l'action de police (le *policing* anglo-saxon) à partir d'une institution « non policière », ou du moins non catégorisée comme telle par les acteurs en jeu. On étudiera ainsi le champ de la sécurité « par ses marges », en proposant une monographie sectorielle comme mode d'appréhension de la police en tant qu'institution et dispositif. Les sociologues de la

déviance savent bien que c'est souvent par l'analyse des marges et des marginalités que l'on comprend souvent le mieux les ressorts de fonctionnement des sociétés¹⁸³. Dans la même perspective, on fait l'hypothèse que c'est au travers de l'étude d'une institution, par de nombreux traits « marginale » que l'on peut mieux comprendre les recompositions de l'Etat et du gouvernement de la sécurité dans les sociétés de la modernité avancée¹⁸⁴.

IV - Problématisation 2 : pluralisation policière et champ de la sécurité

Cette problématique prend aujourd'hui place dans un contexte fluide au sein duquel l'action de police apparaît de moins en moins mono-organisationnelle, souvent davantage relationnelle, et de plus en plus inter-scalaire. Le secteur de la sécurité apparaît dès lors comme une réalité sociale soumise aux transformations des différentes agences intervenant dans un champ de la sécurité et à leurs relations mutuelles. On doit ici approfondir ce questionnement en donnant un certain nombre d'éléments de cadrage sur les modalités d'appréhension théoriques de ces mutations. Cet effort doit nous permettre de clarifier un certain nombre de concepts et d'instruments analytiques qui seront mobilisés pour étudier les modalités d'instrumentation des douanes dans le secteur de la sécurité et leur position dans le champ de la sécurité.

Ce travail prend comme point de départ initial les questionnements sur le monopole de la violence physique légitime, tels qu'ils ont pu être appréhendés par les sociologues classiques¹⁸⁵, principalement Max Weber, et prolongés par certains travaux sur la production de l'ordre politique¹⁸⁶ et l'institutionnalisation de la police. Il s'inscrit dans une réflexion sur les recompositions de l'Etat contemporain et la gouvernementalité, sur les secteurs d'action publique et les instruments que peuvent constituer les assemblages bureaucratiques. Il se questionne ainsi sur le fait de savoir si l'on peut considérer la douane comme une police, selon quels critères de comparaison, et cherche également à comprendre comment la douane a pu éventuellement constituer un acteur du champ de la sécurité et être instrumentée dans cette perspective dans le gouvernement de la sécurité.

¹⁸³ BECKER, Howard. *Outsiders*. Paris: Editions Métailié, coll. « Leçons De Choses », 1985.

¹⁸⁴ GIDDENS, Anthony. *Les conséquences de la modernité*. Paris : L'Harmattan, 1994. BECK, Ulrich. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Aubier, 2001. BECK, Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris : Aubier, 2003.

¹⁸⁵ WEBER, Max. *Economie et Société*. Paris : Pocket, 1995. ELIAS, Norbert. *La Civilisation des mœurs*. Paris : Pocket, 1974. ELIAS, Norbert. *La Dynamique de l'Occident* Paris : Pocket, 1975.

¹⁸⁶ LECA, Jean. PAPINI, Roberto. *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* Paris : Economica, coll. Politique comparée, 1985. FAVRE, Pierre. HAYWARD, Jack. SCHEMEIL, Yves. *Être gouverné*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

Ces deux axes de recherche, plus statique et comparatif pour le premier, plus dynamique et relationnel pour le second, peuvent nous permettre de progresser dans l'appréhension de l'objet douanier, mais aussi dans une meilleure compréhension des transformations du champ de la sécurité et de l'Etat.

La thèse que nous cherchons à défendre repose sur l'hypothèse générale que l'analyse des transformations du secteur douanier peuvent nous permettre d'appréhender, à partir d'une institution « non policière » et qui apparaît comme marginale dans le champ de la sécurité, les transformations de l'Etat contemporain et de ses rationalités de surveillance, de contrôle et de répression. Cela implique de comprendre l'environnement général dans lequel ces processus se produisent, car ils sont constitutifs des évolutions sectorielles, de celle des organisations et de leurs relations dans un champ de la sécurité en mutation.

A - Pluralisation du *policing* et recompositions de l'Etat

Une des difficultés principales réside dans l'indéfinition du terme *police* qui, tout comme celui de *sécurité*¹⁸⁷, demeure un concept largement débattu¹⁸⁸. Il recouvre, en français, des dimensions organisationnelles, fonctionnelles mais aussi symboliques.

Pour Jean-Louis Loubet del Bayle, la fonction policière est identifiable « lorsque, dans le cadre d'une collectivité présentant les caractères d'une société globale, certains des aspects les plus importants de la régulation sociale interne de celle-ci sont assurés par une ou des institutions investies de cette tâche, agissant au nom du groupe, et ayant la possibilité pour

¹⁸⁷ D'une manière générale, la notion de « sécurité » renvoie à l'absence de menace. C'est d'ailleurs la définition générique que l'on rencontre lors de la consultation d'un dictionnaire usuel de la langue française (le petit Robert) qui fait référence à un « état *tranquille qui résulte de l'absence réelle de danger* », un « état *d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit à abri du danger* ». Elle peut être appliquée à l'individu (cf. concepts de « besoins de sécurité » développés par Abraham Maslow ou de « sécurité ontologique » par Anthony Giddens), mais également à des groupes sociaux ou à des groupements politiques. Ses contours ont souvent été jugés difficiles à circonscrire, sauf à s'engager dans une histoire de ses usages. Traditionnellement, dans la culture politique occidentale, la sécurité de l'individu-citoyen dérive de celle de l'Etat souverain protecteur, dans un cadre westphalien et basé sur les théories du contrat social. Elle a ainsi fait l'objet de recherches en sciences sociales à la fois dans le domaine des Relations Internationales et dans celui de l'analyse des politiques internes des Etats. Les premières se focalisent traditionnellement sur la politique étrangère et la « sécurité extérieure » et les secondes sur la « sécurité intérieure ». Cette partition apparaît cependant de plus en plus insatisfaisante pour traiter des phénomènes politiques et sociaux qui reconfigurent la gouvernabilité de nos sociétés. Pour une synthèse approfondie et récente, on peut se référer à : BALZACQ, Thierry. *Théories de la sécurité. Les approches critiques*. Paris : Presses de Science Po, 2016.

¹⁸⁸ MANNING, Peter K. MARTIN, Jeffrey. « Police: A Sociology of Knowledge Approach ». In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 18, Elsevier, 2015.

ce faire d’user en ultime recours de la force physique¹⁸⁹ ». On trouve des définitions similaires chez Dominique Monjardet ou David Bayley pour définir ce qu’est la police. La langue anglaise, plus riche en la matière, distingue les termes de « *police* » et de « *policing* ». Comme le note Jean-Paul Brodeur, « le premier de ces termes désigne une organisation constituée par un groupe de personnes – *les policiers* – qui est chargée de diverses fonctions afférentes au contrôle social. Le second de ces termes – *policing* – se réfère aux activités qui sont déployées pour assurer la régulation sociale et à l’application des lois pénales. (...) En français le même mot « police » est utilisé pour désigner autant l’organisation que son activité »¹⁹⁰.

Le plus souvent, dans une acception d’inspiration wébérienne, c’est le critère de l’usage (potentiel ou en situation) de la force physique légitime (opéré par une organisation spécialisée au nom du groupe social tout entier) qui est retenu pour différencier la police des autres modalités du contrôle social¹⁹¹. Dans une optique plus processuelle David Bayley et Clifford Shearing subsument sous le terme de « *policing* », les démarches qui visent expressément les modes de régulation des processus de distribution de la violence physique dans une société¹⁹². On pourrait donner de nombreux exemples de ce type d’approche, dont la plus emblématique et la plus débattue¹⁹³ est sans aucun doute celle d’Egon Bittner. Pour ce dernier, la police « n’est rien d’autre qu’un mécanisme de distribution dans la société d’une force justifiée par une situation¹⁹⁴ ». Ce mécanisme met donc en jeu l’utilisation d’une force non négociable, mais qui se présente davantage comme une potentialité ultime que comme une pratique fréquente¹⁹⁵. Il renvoie donc au

¹⁸⁹ LOUBET DEL BAYLE. *Police et politique, une approche sociologique*. Paris : L’Harmattan, 2006.

¹⁹⁰ BRODEUR, Jean-Paul. « Le contrôle social : privatisation et technocratie », in *Déviance et société*, vol.19, n°2, pp. 127 – 147, p. 127.

¹⁹¹ En 1983, David Bayley, dans le troisième volume de *The Encyclopedia of Crime and Justice*, définissait la police de la façon suivante : « dans le monde moderne, police désigne en général des personnes qui sont autorisées à utiliser la force physique afin de maintenir l’ordre et la sécurité publics » BAYLEY cité in BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police*. Op. cit. p. 49.

¹⁹² BAYLEY, David. SHEARING, Clifford. *The New Structure of Policing: description, conceptualization, and research agenda*. USA: National Institute of Justice, 2001.

¹⁹³ BRODEUR, Jean-Paul. « Le travail d’Egon Bittner. Une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée ». In *Déviance et société*, vol. 25, n° 3, p. 307-323. LEVY, René. « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat ». In *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, pp. 279-280. Jobard F., 2011, « Police et usage de la force », in DUPONT, Benoit et al. *Dictionnaire de Criminologie en ligne* (<http://www.criminologie.com/article/police-et-usage-de-la-force>). JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. Paris, Armand Colin : 2015.

¹⁹⁴ BITTNER, Egon. « De la faculté d’user de la force comme fondement du rôle de la police » [1970]. In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1991, pp. 224-235.

¹⁹⁵ Idem. Comme le note Bittner, « affirmer la position centrale dans le rôle de la police de la faculté d’user de la force, ne permet pas de conclure que ses activités ordinaires quotidiennes consistent à réellement

monopole de l'exercice de la violence physique légitime qui peut s'appliquer à une très grande variété d'acteurs et de situations, souvent distinctes par rapport à la lutte contre la criminalité¹⁹⁶.

En dépit de la nécessité de prendre en considération ces variables qui renvoient à une forme d'ontologie de la police, on s'est également néanmoins progressivement affranchi de cette seule question du monopole de la *violence physique légitime* pour interroger plus largement les modalités selon lesquelles l'Etat tend à produire de « *la sécurité* ». Si la dimension coercitive existe toujours en arrière-plan de l'action de police elle fait aussi l'objet de débats sur la place que l'on doit lui accorder dans l'analyse¹⁹⁷. L'exercice de la force ne constitue pas toujours la variable centrale ou unique qui permet de décrire la « police »¹⁹⁸. Les travaux de Ericson et Haggerty¹⁹⁹ soulignent ainsi que les policiers sont aussi des « travailleurs du savoir²⁰⁰ ».

exercer cette faculté. (...). Ce qui importe, c'est que l'action de la police se définisse comme quelque chose à quoi on ne peut s'opposer et que si on s'y oppose tout de même, il pourra être fait usage de la force. C'est cela que l'existence de la police offre à la société »

¹⁹⁶ BITTNER, Egon. « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police » [1970]. In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1991, pp. 224-235. Pour Bittner, « les activités de la police qui ne consistent pas à faire respecter la loi n'entrent pas toutes dans le champ de compétence d'autres institutions. Beaucoup d'entre elles, si ce n'est la plupart, consistent à traiter des situations où les gens semblent tout simplement incapables de mener leur barque eux-mêmes. Il ne faut pas non plus admettre comme une évidence que ces situations appellent à chaque fois l'usage de la force ou sa menace. Il suffit qu'il y ait besoin d'une intervention immédiate et incontestée qui ne puisse céder à aucune résistance possible » (...) « En somme, le rôle de la police est de traiter de toutes sortes de problèmes humains lorsque, et dans la mesure où leur solution nécessite, ou peut nécessiter, l'usage de la force, à l'endroit et au moment où ils surgissent. C'est cela qui donne une homogénéité à des activités aussi variées que de conduire le maire à l'aéroport, d'arrêter un malfaiteur, de chasser un ivrogne d'un bar, de régler la circulation, de contenir une foule, de s'occuper des enfants perdus, d'administrer les premiers soins et de séparer les époux qui se battent. ».

¹⁹⁷ On pourra utilement se reporter à : BITTNER, Egon. « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1991, pp. 224-235. BRODEUR, Jean-Paul. « *Police et coercition* ». In *Revue Française de Sociologie*, vol XXXV, 1994, pp. 457 – 485. DIEU, François. « Eléments pour une approche socio-politique de la violence policière ». In *Déviance et société*, 1995, vol. 19, p. 35-49. MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris : La découverte, 1996. BITTNER, Egon. « Florence Nightingale à la poursuite de Willie Sutton. Regard théorique sur la police ». In *Déviance et société* vol. 25, n° 3, 2001 pp. 285-305. BRODEUR, Jean-Paul. « Le travail d'Egon Bittner. Une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée ». In *Déviance et société*, vol. 25, n° 3, p. 307-323. LEVY, René. « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat ». In *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, pp. 279-280. LOUBET DEL BAYLE. *Police et politique, une approche sociologique*. Paris : L'Harmattan, 2006. JOBARD, Fabien. « L'usage de la force par la police ». In CUSSON, Maurice. DUPONT, Benoit. LEMIEUX, Frédéric. Lemieux F. *Traité de sécurité intérieure*, Hurtubise, Montréal, 2008, pp. 530-540. FASSIN, Didier. *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil, 2011. MOREAU DE BELLAING Cédric. *Force publique*. Paris: Economica, 2015.

¹⁹⁸ ERICSON R.V. HAGGERTY. K.D, *Policing the Risk Society*. Oxford, Clarendon Press, 1997. DUPEYRON, Nicolas. « La police dans la société du risque dans la société de l'information », compte rendu de ERICSON R.V, HAGGERTY K.D, 1997, *Policing the risk society*. In *Cahiers de la sécurité intérieure*

Dès lors, ce sont plutôt de multiples procédures et pratiques de surveillance et de contrôle qui se déploient aujourd'hui à partir de l'Etat, mais aussi en dehors de ce dernier, qui méritent une attention particulière. Cela conduit à envisager la police en tant qu'instrument de l'Etat, ce qui ne dispense pas, au contraire, de penser les logiques d'autonomisation et les variations entre le mandat donné et la manière dont il est effectivement exercé. Dans ce cadre, la rationalité wébérienne traditionnelle doit être réinterrogée dans une perspective qui ne la rend pas forcément obsolète, mais plutôt incomplète et partiellement aveugle pour penser certaines nouvelles dimensions de l'action publique. Les recompositions de l'Etat se sont d'ailleurs traduites par l'émergence de certains processus de « démonopolisation », dont la territorialisation, la contractualisation, l'eupéanisation²⁰¹ ou la privatisation de l'action de gouverner ont constitué les principales modalités²⁰². Ces processus impliquent que la sécurité n'est plus désormais produite ni à partir d'un seul centre politique, ni à partir d'une seule échelle de pouvoir. Dès lors, l'étude de l'Etat ne peut plus être abordée seulement dans une stricte approche wébérienne - au risque d'une certaine réification de l'Etat - mais en prenant également en considération les multiples pratiques gouvernementales et les politiques publiques telles qu'elles se recomposent aujourd'hui.

n°34, 4ème trimestre, 1998, p. 169 – 202. BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York: Oxford university press, 2010.

¹⁹⁹ ERICSON R.V. HAGGERTY. K.D, *Policing the Risk Society*. Oxford, Clarendon Press, 1997. BRODEUR, Jean-Paul. DUPONT. "Knowledge Workers or "Knowledge" Workers?". In *Policing & Society*, Vol. 16, No. 1, March 2006, pp. 7 /26

²⁰⁰ Les échanges internationaux et transnationaux d'informations constituent, en effet, l'une des dimensions fondamentales de l'activité policière. Ce mode d'action est étroitement lié au développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) qui sert de support, depuis très longtemps, aux activités de coopération policière internationale. Le téléphone, la radio, le télégramme, le fax, et aujourd'hui l'internet, le courriel et les bases de données en réseau constituent le support technique et pratique de nombreuses pratiques de coopération.

²⁰¹ ROCHE, Sébastien. « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et eupéanisation de la sécurité intérieure ». In *Revue française de science politique*, n°1/2004 (Vol. 54), p. 43-70. MAILLARD, Jacques de. « The governance of safety in France. Is there anybody in charge? ». In *Theoretical Criminology*, 9(3), août 2005, p. 325-343.

²⁰² ROCHE, Sébastien. « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et eupéanisation de la sécurité intérieure ». In *Revue française de science politique*, n°1/2004 (Vol. 54), p. 43. Pour Sébastien Roché, « une démonopolisation de l'exercice de la sécurité se réalise. Non seulement il y a plus de types de polices impliquées (nationales, municipales, intercommunales, voire européennes et aussi privées), mais il y a également une interrogation sur les objectifs assignés à ces forces, particulièrement pour les plus généralistes d'entre elles. En parallèle avec ces tendances, les niveaux d'administration territoriaux (commune, agglomération, conseil général), national (gouvernement central), voire européen se trouvent impliqués dans des politiques de sécurité par l'emploi des policiers qui dépendent d'eux, ainsi que toute une gamme d'autres organisations (agents des entreprises, travailleurs sociaux, « nouveaux métiers » liés à la « médiation »), mais encore par des dispositions légales ou réglementaires ou par des financements »

Il est ainsi possible d'adopter une focale beaucoup plus large, celle de la « gouvernance » (nationale, européenne et mondiale) de la sécurité pour analyser ces transformations. Ces recompositions trouvent un écho dans les travaux de Michel Foucault sur les dispositifs de contrôle et la gouvernementalité. La production de l'ordre social et politique prend en effet corps à partir d'une série de savoirs, de discours, de normes, d'organisations et de pratiques... de dispositifs de police. Logiques de gouvernance et logiques de gouvernement ne sont pas antinomiques mais peuvent coexister ou s'hybrider en venant redéfinir les rationalités, les savoirs et tactiques, les modalités d'exercice de la police.

Dans un univers globalisé, *la police* est cependant bien loin de se présenter comme un ensemble d'organisations et de professions unifiées. Au contraire, elle apparaît davantage comme un ensemble de normes, d'organisations et de professions aux statuts et fonctions fragmentés. Ces configurations et assemblages policiers, qui dépassent aujourd'hui les frontières nationales, prennent des formes complexes²⁰³. Pour Bigo, les activités de police se sont étendues selon deux axes : géographique car elles s'exercent au-delà des frontières nationales et sont interconnectées ; organisationnel puisqu'elles intègrent d'autres agences que celles dénommées policières telles que les douanes mais aussi des organismes privés. Ce double élargissement trouve une traduction dans la notion de « sécurité intérieure » qui s'est notamment développé au niveau européen²⁰⁴.

Une de ces dynamiques relève de la « privatisation » de la sécurité. Les réalités sociales que ces processus recouvrent apparaissent très diverses²⁰⁵. La notion questionne néanmoins de manière critique les approches faisant de l'Etat le seul producteur de sécurité et la

²⁰³ Neil Walker dénomme « international policing », les activités de police qui sont autorisées par le cadre étatique. Il prend la forme de coopérations policières et d'actions communes au niveau international entre des professionnels et des bureaucraties qui doivent leur autorité principale à l'Etat. Néanmoins cette approche néglige d'une part la constitution de réseaux policiers autonomes par rapport à leurs Etats d'appartenance, et d'autre part les dynamiques policières qui font dériver l'autorité de sphères de pouvoir non étatiques, comme c'est par exemple le cas dans le cadre politique de l'Union européenne. Didier Bigo parle de « polices en réseaux » pour désigner « l'envoi de policiers à l'étranger pour surveiller les événements, pour prévenir et anticiper les évolutions du crime mais aussi les mouvements migratoires » in BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. *Op. cit.* p. 11.

²⁰⁴ Bigo souligne également l'internationalisation beaucoup plus forte des ministères chargés de la sécurité intérieure par rapport à d'autres ministères. Cette diplomatie policière concurrence désormais les ministères traditionnellement tournés vers l'extérieur tels que ceux des affaires étrangères ou de la défense.

²⁰⁵ La définition proposée par Tim Newburn est révélatrice de la multiplicité des réalités sociales qu'englobe cette notion de privatisation : « At its simplest, the shift of ownership and control from the public to the private sector. In practice, privatisation can cover a range of policies including civilianisation, 'contracting out', the increasing use of sponsorship and private finance and the establishment of public-private partnerships », in NEWBURN, Tim. *Handbook of Policing*, London, Willan publishing, 2003, p. 732.

nature uniquement publique de la sécurité²⁰⁶. La notion de « privatisation de la sécurité » renvoie à la construction d'un marché spécifique²⁰⁷. Dans certains Etats faibles, les procédures migratoires ou douanières aux frontières sont en effet accomplies par des sociétés privées en remplacement de bureaucraties publiques jugées peu professionnelles ou corrompues, instaurant une régulation par le marché. Dans les Etats dits développés, le secteur privé occupe de nouveaux segments peu investis par les polices publiques nationales. Ainsi, l'Etat ne peut plus être considéré comme l'unique producteur de sécurité au travers de ses bureaucraties publiques nationales.

Mais, « privatisation » et « publicisation » de la sécurité ne sont pas exclusives l'un de l'autre. La multiplication des autorités et prestataires de sécurité privée s'accompagne également d'une multiplication parallèle des autorités et prestataires publics. Cela n'implique pas non plus une harmonisation entre les modalités d'intervention entre les secteurs publics et privés. On assiste également à différents processus de convergence (inaboutis), d'isomorphismes, de transferts, entre sphères publiques et privées. Ainsi, la police publique, bien que publique, n'est pas imperméable aux rationalités privées (notamment sur le plan des méthodes managériales) et se trouve mise en concurrence avec un certain nombre d'autres prestataires de sécurité (privés mais aussi publics)²⁰⁸».

²⁰⁶ Cette nature publique de la sécurité résulte alors, dans ce cadre de rationalité, à la fois de sa source de production (l'Etat), de son mode de production (par des bureaucraties publiques), de sa cible (la « communauté nationale ») et de son mode de distribution (égalitaire). La sécurité apparaît dès lors comme un bien commun.

²⁰⁷ Comme le note Sébastien Roché, la surveillance informelle tend à disparaître au profit d'activités professionnelles dites de « sécurité privée ». L'émergence et la consolidation de ce marché prendrait également pour socle l'incapacité de l'Etat à fournir des protections efficaces face au développement de la « propriété privée de masse » et à l'explosion/complexification des demandes de protection. De même, ce marché s'organise au niveau international. De nombreuses recherches soulignent les processus de privatisation de la guerre et de la sécurité internationales. Certains travaux mettent ainsi l'accent sur le développement d'entreprises commerciales qui opèrent comme des sous-traitants pour des Etats engagés dans des conflits armés ou dans des opérations de maintien/rétablissement de la paix. Une grande partie de la guerre en Irak a par exemple été mise en œuvre par des entreprises et des mercenaires privés sous contrat avec le gouvernement américain.

²⁰⁸ ROCHE, Sébastien. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure ». In *Revue française de science politique*, n°1/2004 (Vol. 54), p. 43-70. Comme le note Sébastien Roché, « cette tendance n'est pas du tout négligeable, car elle a des conséquences sur le fonctionnement du système de police publique (par exemple, en l'alimentant en auteurs de délits sélectionnés par les gardes privés). Ces structures privées se développent, mais dans un cadre légal renforcé, l'émergence du marché n'étant pas synonyme de rétrécissement des obligations fixées par la loi, même si ce cadre légal est souvent présenté comme insuffisant ou qu'on en souligne les effets pervers ». De même « le recours au secteur marchand est intégré au fonctionnement du secteur public : ces deux secteurs ne se constituent pas l'un contre l'autre. De même qu'on assiste à un renforcement de l'interdépendance entre collectivités locales et Etat, on constate également plus de liens croisés entre les services vendus par des organismes privés et publics

Ces transformations conduisent à repenser les relations public / privé dans le cadre de processus plus larges que sont la pluralisation/multilatéralisation du policing. Tim Newburn avance ainsi la notion de « Plural policing » pour rendre compte de la multiplication des agences publiques et privées, nationales et transnationales, alors que d'autres auteurs préfèrent parler de « multilatéralisation ». Une partie de ces travaux trouvent leur origine dans ceux de David Bayley et de Clifford Shearing, et de leur rapport pour le National Institute of Justice, dans lequel ils annonçaient l'émergence d'une « nouvelle structure du policing²⁰⁹ ». Pour ces derniers, cette transformation du policing ne se résume pas à un simple processus de privatisation car c'est la distinction entre les domaines public et privé qui devient elle-même problématique. Ils soulignent ainsi que la distinction entre police publique et police privée est de plus en plus dénuée de sens²¹⁰. Cette approche a notamment conduit à appréhender la formation de réseaux transcendant les frontières établies traditionnellement entre sphères publiques et privées²¹¹.

²⁰⁹ BAYLEY, David. SHEARING, Clifford. *The New Structure of Policing: description, conceptualization, and research agenda*. USA : National Institute of Justice, 2001. Selon leurs arguments, la préservation de l'ordre sociétal est en train d'être reconstruite à partir de deux critères distincts : 1/ une séparation croissante entre ceux qui définissent et autorisent (les « auspices ») la sécurité et ceux qui la mettent concrètement en œuvre (les « providers ») ; 2/ un transfert de ces deux fonctions à l'extérieur des autorités traditionnelles de gouvernement. Cette transformation du policing est donc abordée en termes de démonopolisation de la contrainte physique légitime en faisant apparaître la complexification croissante du nombre et des relations entre les différents « auspices » et « providers » de ce policing. Ils rangent dans la première catégorie (« auspices ») un ensemble varié d'acteurs : intérêts économiques (légaux et illégaux), communautés résidentielles, communautés culturelles, individus, et gouvernements. Les « providers » sont également multiples : compagnies commerciales, individus et gouvernements. Les gouvernements sont inclus dans la catégorie des « auspices » mais également des « providers » car ils contribuent souvent à fournir de la sécurité aux « auspices » non gouvernementaux (ex : policiers qui se servent de leurs attributs pour travailler dans le privé, encadrement public de manifestations culturelles privées tels les concerts de musique ou les courses cyclistes etc.).

²¹⁰ Ibidem, p. 13.

²¹¹ DUPONT, Benoit. « La sécurité intérieure au XXIe siècle : l'émergence des réseaux ». In P. ZEN-RUFFINEN (sous la direction de), *Mélanges dédiés au professeur Bolle*, Helbing & Lichtenhahn, Neuchâtel, 2006 pp. 347-358. La notion de « réseaux de sécurité » doit être distinguée de celle d'une « sécurité en réseau ». En effet, les réseaux sont pluriels (Dupont distingue par exemple quatre idéaux-types : les réseaux de sécurité locaux, nationaux, internationaux et informationnels) et ne sont pas forcément connectés. Ils ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs et peuvent n'avoir que peu de relations ou alors avoir des relations conflictuelles. Comme le note Dupont, « les membres des réseaux de sécurité ne partagent ainsi pas d'objectifs communs : ils sont plutôt unis par une myriade d'intérêts particuliers qui se recourent. En ce sens, ils ressemblent aux vastes réseaux sociaux et économiques qui émergent spontanément de la base ». De même, il souligne que « la taille et la diversité des acteurs qui composent les réseaux de sécurité ne doivent, par conséquent, pas être abusivement associées à l'idée que ceux-ci sont organisés de manière rationnelle et efficace. Au contraire, on pourrait affirmer (...) que les réseaux de sécurité sont en fait le résultat de relations bilatérales et multilatérales multiples qui s'agrègent autour de pratiques et d'enjeux communs pour définir un champ organisationnel différencié : celui de la sécurité ».

La question de la multilatéralisation du policing conduit à une réflexion sur la « gouvernance de la sécurité²¹² », qui rejoint elle-même les interrogations relatives à la crise, la fin ou la recomposition de l'Etat²¹³. Appliquée au domaine de la sécurité, la question de la gouvernance²¹⁴ remet en question le paradigme wébérien centré sur la monopolisation de la violence physique légitime, tel qu'il peut être construit dans une perspective westphalienne et stato-centrée. Employée de façon normative (sous la forme de la « bonne gouvernance »), la notion de « gouvernance » apparaît comme limitée pour expliquer de manière satisfaisante les phénomènes sociaux et politiques. Néanmoins, elle renvoie aussi à un ensemble de travaux scientifiques portant des questionnements importants sur les métamorphoses de la régulation politique²¹⁵. Ainsi, les travaux sur la gouvernance conduisent à s'interroger à la fois sur les acteurs prenant part à la régulation politique des sociétés, sur les frontières de l'Etat et sur les modalités de mise en œuvre de l'action publique²¹⁶.

²¹² DUPONT, Benoit. « La gouvernance et la sécurité ». In CUSSON, Maurice, DUPONT, Benoit. LEMIEUX, Frédéric. *Traité de sécurité intérieure*. Montréal : HMH Hurtubise, 2007, pp. 67-80.

²¹³ KOOOIMAN, J. *Modern governance*, London, Sage, 1993. GAUDIN, Jean-Pierre. *Pourquoi la gouvernance*. Paris Presses de Sciences-Po, 2002. MOREAU DEFARGES, Philippe. *La gouvernance*. Paris : PUF, 2003. CHEVALLIER, Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ». In *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 203-217. HERMET G. KAZANCIGIL, A. PRUD'HOMME, JF. *La Gouvernance : un concept et ses applications*. Paris : Karthala, 2005. BORRAZ, Olivier. GUIRAUDON, Virginie. *Les politiques Publiques, tome 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Presse de Science Po, 2008.

²¹⁴ LE GALES, Patrick. « Gouvernance ». In BOUSSAGET, Laurie et al. *Dictionnaire des politiques publiques* (3e ed.). Paris : Presses de Science Po, 2010, pp. 299 -308. Patrick Le Galés définit cette notion comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité.

²¹⁵ COMMAILLE, Jacques. JOBERT, Bruno. (ed.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : LGDJ, coll. « Droit et Société », vol 24, 1998. DE SENARCLENS, Pierre. *Maîtriser la mondialisation*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2000. Pour de Senarclens, « le terme de gouvernance s'impose de plus en plus pour signifier des mécanismes informels qui seraient investis d'après les partisans de cette notion d'une légitimité égale ou parfois supérieure à celle des gouvernements démocratiques. Les fonctions de commandement et d'arbitrage politique seraient désormais assurés par un large éventail d'instances non gouvernementales contribuant à de nouvelles formes de régulation ». Elle a également été abordée en termes de gouvernance « en réseau » ou « multi-niveaux ». Si les contours de cette « gouvernance » restent souvent imprécis, la notion permet néanmoins de décentrer l'analyse par rapport à l'Etat envisagé comme source unique d'autorité.

²¹⁶ Boussaguet et Jacquot identifient ainsi quatre traits principaux pour la caractériser : le polycentrisme institutionnel, une frontière public/privé plus floue, l'accent mis sur la dimension procédurale (plus que sur la dimension substantielle) de l'action publique, un rapport différent à la contrainte et à l'autorité (valorisation de régulations horizontales, instruments d'action publique plus souples. In BOUSSAGUET Laurie. JACQUOT Sophie. « Les nouveaux modes de gouvernance ». In DEHOUSSE, Renault. *Politiques européennes*. Paris : Presses de Science Po, pp. 409-428.

Pour autant, ces logiques de pluralisation de la police ont été principalement étudiées et contextualisées dans le monde anglo-saxon. On en trouvera un bilan critique particulièrement pertinent chez Devroe et Terpstra²¹⁷ qui soulignent que ce tropisme anglo-saxon focalise son attention sur les enjeux de privatisation, préférant inviter à la prudence sur la généralisation des modèles développés. Les travaux de François Bonnet, Jacques de Maillard, Sébastien Roché²¹⁸ et de Mathieu Zagrodzki montrent bien comment cette pluralisation se configure en France, à partir d'abord d'une redistribution entre « centre » et « périphérie », entre le niveau « central » et « territorial » de l'Etat d'une part, et le « local » des Collectivités territoriales d'autre part (voir sur ce point les travaux de Jérôme Ferret sur les relations centre/périphérie en matière de sécurité en France²¹⁹). Les logiques de privatisation sont également observables dans le contexte Français depuis les années 1980²²⁰, mais sans constituer néanmoins l'unique axe autour duquel s'organisent les processus de pluralisation. Ces différents travaux sont particulièrement intéressants. D'une part, par-delà le monopole de la violence physique légitime de l'Etat, ils questionnent le monopole de la « Police nationale », en tant qu'organisation (unifiée mais aussi plurielle), pour assurer la totalité des fonctions/missions policières. Ainsi, les travaux sur la pluralisation montrent que des acteurs privés, mais aussi des acteurs subnationaux policiers (ex : polices municipales) et « non policiers » (ex : médiateurs, agents de tranquillité publique, agents de salubrité, etc.) assurent un certain nombre de missions préventives mais aussi répressives. Les formes de cette délégation ou de la structuration de nouvelles offres sont plus ou moins consenties par l'organisation centrale.

Pour autant, on peut opposer l'argument que ce phénomène de pluralisation ne constitue pas un processus récent mais au contraire relativement ancien. Pierre Lascoumes soulignait

²¹⁷ DEVROE, E. and TERPSTRA, J. (eds.); « *Plural policing* ». In *European journal of policing studies*, 2 (3), 2015, pp. 235–343.

²¹⁸ MAILLARD, Jacques de. « The governance of safety in France. Is there anybody in charge? », *Theoretical Criminology*, 9(3), août 2005, p. 325-343. BONNET, François. de MAILLARD, Jacques. ROCHE, Sébastien. « Plural policing of public places in France: Between private and local policing » In *European journal of policing studies*, 2 (3), 2015, 285–303. MAILLARD, Jacques. ZAGRODZKI, Mathieu. « Plural policing in Paris. Cooperation and differentiation ». In *Policing and society*, 25 (2), 2015.

²¹⁹ FERRET, Jérôme. « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », In *Déviance et société*, volume 22, numéro 3, 1998, pp. 263-288. FERRET, Jérôme. « The State, Policing and 'Old Continental Europe': Managing the Local/National Tension ». In *Policing and Society*, mars 2004, vol. 14, n° 1, p. 49-65.

²²⁰ OCQUETEAU, Frédéric. *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris : l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1997. OCQUETEAU, Frédéric. *Polices entre Etat et marché*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2004. MULONE, Massimiliano. « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? ». In *Revue Internationale de Criminologie et de Police Scientifique et Technique*, 61, 4, 2008, 445-462.

il y a près de vingt ans qu'« aux côtés du droit pénal classique, le droit pénal administratif a acquis ainsi une certaine visibilité. On rappellera aussi à cette occasion que des administrations dont l'origine se trouve sous l'Ancien Régime disposaient depuis longtemps et utilisaient de tels pouvoirs de sanctions autonomes, en particulier les administrations fiscale, douanière et des eaux et forêts²²¹». Ce droit pénal administratif a été mis en œuvre par une multiplicité de bureaucraties, aux pouvoirs administratifs et parfois judiciaires souvent importants, dont un certain nombre ont perduré jusqu'à nos jours. On peut ranger le droit et les services douaniers français dans cette catégorie.

Ainsi, les réflexions sur la pluralisation, en mettant l'accent sur les dynamiques de privatisation et de brouillage des frontières entre public et privé oublient de porter une attention plus soutenue sur le *policing* exercé, selon la typologie de Loader, à travers l'Etat. De nombreux travaux dédiés à la gouvernance de la sécurité reconnaissant d'ailleurs, qu'en dépit des logiques de privatisation, l'Etat et ses agences continuent d'occuper une place centrale dans les réseaux de sécurité, celui-ci se présentant d'ailleurs parfois comme un véritable « hub » (logique de centralité) dans la constitution des réseaux d'acteurs. Il est aujourd'hui, avec la mise en œuvre des politiques publiques, un lieu central à partir duquel continuent de se mettre en œuvre des récits (souvent d'ailleurs les méta-récits) et des pratiques (dont la mise en œuvre potentielle de la force au travers de moyens exceptionnels). De même, ces réflexions sur la pluralisation, en mettant l'accent sur les nouveaux acteurs locaux de la sécurité, oubliant la pluralité intrinsèque de l'Etat central et les logiques de pluralisation interne auquel il est lui-même soumis. En effet, l'Etat ne constitue pas un « organisme » uniforme dont les différents « membres » opéreraient selon une complémentarité organique. En dépit des exercices d'autoréflexivité que peuvent conduire les gouvernants et les institutions, cette pluralité a continué de perdurer au fil des âges, si bien que l'Etat, en dépit de logiques de rationalisation bureaucratique, apparaît comme le lieu d'ajustement de multiples segments administratifs et professionnels dont les compétences peuvent se compléter mais aussi s'ignorer, se dédoubler, coopérer ou entrer en rivalité. Et cette pluralisation affecte les segments organisationnels que l'on étiquette discursivement comme « policiers » et ceux qui ne sont pas désignés comme tels (« non-

²²¹ LASCOUMES, Pierre. « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement ». In *Déviance et société*. 1990 Vol. 14 - N°1. pp. 75-78, p. 75.

policiers ») mais qui effectuent aussi un travail de police et sont considérés par l'Etat comme des instruments de sécurité.

Sur ce dernier point, ce sont les travaux sur la gendarmerie nationale qui ont focalisé l'attention, si bien que l'on considère le modèle français de *policing* comme un modèle dualiste ou bicéphale. C'est ce qu'induisent de Maillard et Zagrodzki lorsque, en introduction de leur analyse des processus de pluralisation de la sécurité à Paris, ils notent que le système policier français est principalement centralisé et dual²²². Ce dualisme constitue ainsi une forme de pluralisation de la police, relativement ancienne puisqu'on peut en dater l'émergence au Moyen-âge avec la maréchaussée. Cette « pluralisation » apparaît ainsi aujourd'hui comme le résultat d'une sédimentation historique longue. François Dieu a bien analysé ce « dualisme » policier français qui s'est traduit parfois en « dualité » entre les organisations « Police » et « Gendarmerie »²²³. Ainsi, au sein même du *policing* d'Etat centralisé, il est également possible d'identifier d'autres formes ou segments professionnels, contribuant au secteur de la sécurité comme par exemple l'administration pénitentiaire²²⁴ ou ... l'administration des douanes.

Cette dernière, dont on peut faire remonter l'origine au XVIIème siècle, constitue toujours l'un des segments et instrument de l'Etat en matière de sécurité. De plus, la douane française était, jusqu'à la période révolutionnaire de 1789, une administration privée gérée par des Fermiers généraux sur la base d'un contrat d'affermage entre le Roi et des agences privées. La privatisation a, en l'occurrence, précédé la publicisation, ce qui démontre encore que le mouvement de privatisation actuel n'est ni totalement unique, ni totalement récent.

L'hypothèse de la pluralisation de la police demeure donc intéressante à plusieurs conditions : celle de la prise en compte des dynamiques historiques de longue durée qui

²²² MAILLARD, Jacques. ZAGRODZKI, Mathieu. « Plural policing in Paris. Cooperation and differentiation ». In *Policing and society*, 25 (2), 2015. Pour eux: « the police system in France is a centralised and dual one. Two forces, both under the command of the Minister of Interior, are entrusted with public safety: the National police, in charge of urban areas, and the national gendarmerie, covering rural areas. We will be concerned here with the National police, as it has the overall responsibility for security within the city of Paris ».

²²³ DIEU, François. *Sociologie de la gendarmerie*. Paris : L'Harmattan, 2008. DIEU, François. « Du dualisme policier à la dualité policière. Réflexions sur les mutations du système policier français ». In *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, n°4, 2007, pp. 507-527 ; repris in : *Cahiers de la Sécurité*, n°6, octobre-décembre 2008, pp. 182-190.

²²⁴ DIEU, François. « L'administration pénitentiaire, une force de sécurité intérieure ? ». In *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, sous la dir. de Christian VALLAR et Xavier LATOUR, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, pp. 199-217

montrent qu'il ne s'agit pas d'un phénomène totalement nouveau ; celle de ne pas prendre seulement en considération la redistribution des pouvoirs autour des matrices public/privé et/ou national/local, mais aussi les différents « segments professionnels » au sein même de l'Etat central ; celle de la prise en compte des configurations et de rôle des différentes échelles de régulation (local, national, Europe, monde) ; celle de ne pas limiter l'hypothèse de la pluralisation aux missions de sécurité publique, mais à l'ensemble des missions de police²²⁵ ; celle enfin qui consiste à aborder ces différents segments en termes relationnel, en s'écartant d'une vision trop ordonnée, rationnelle et fonctionnaliste du fonctionnement des bureaucraties, aboutissant à une réification de l'Etat.

On vient de constater que l'intégration de l'objet douanier dans cette réflexion sur les reconfigurations du secteur de la sécurité permet d'opérer un certain nombre de déplacements du regard qui permettent de réaffirmer que l'Etat est toujours présent, même s'il apparaît lui-même pluralisé, au sein d'un environnement où la sécurité se multilatéralise.

B - Dynamiques inter-sectorielles et évolutions du champ de la sécurité

Ces différentes remarques soulignent ainsi la nécessité de considérer la pluralisation interne de l'Etat, de ses différents segments, et donc de prendre le gouvernement et la mise en secteur de l'activité gouvernementale au sérieux. L'une des questions essentielles consiste à comprendre comment les organisations sont à la fois impliquées dans la structuration d'un secteur d'action publique d'une part, et dans celle d'un champ organisationnel d'autre part. Pierre Muller reconnaît d'ailleurs que les notions de « secteur » et « champ » se recoupent en de nombreux points. On doit néanmoins considérer qu'ils ne renvoient pas tout à fait aux mêmes découpages du réel. Pour Muller,

²²⁵ Il semble en effet que cette problématique relative à la pluralisation soit principalement consacrée aux missions dites de « sécurité publique » et visant à la régulation d'espaces publics ou semi-publics (cf. « *mass private property* », tels que les supermarchés, gares, galeries marchandes, rues). Ce regard tend, tant sur le plan conceptuel qu'empirique, à donner une visibilité nouvelle aux acteurs « non-policier » (du point de vue organisationnel) engagés dans des fonctions de régulation de type policier. Pour autant, certains travaux ont d'ores et déjà montré que cette problématisation pouvait affecter d'autres domaines que la sécurité publique, par exemple les missions de sécurité extérieure (logiques d'outsourcing de la guerre), mais aussi de renseignement et de « haute police » (voir par exemple O'REILLY, Conor. « L'évolution de l'offre des professionnels du risque mondialisé ». In *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. X | 2013. En outre, les dynamiques politiques de la construction européenne participent au processus de démonopolisation par la création de nouvelles organisations à compétence policière (sans en avoir toujours l'ensemble des moyens de coercition) et à ce processus de pluralisation par le haut (à la fois dans les arènes publiques, privées ou hybrides).

« le secteur que l'on peut définir comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent les règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières, apparaît comme la vision de ces systèmes d'action du point de vue de l'action publique. Sous cet angle, un secteur est constitué par un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations²²⁶». Pierre Muller identifie trois dimensions constitutives du secteur : utilitaire, institutionnelle et cognitive²²⁷ rejoignant ainsi l'approche par les « trois I ». Parallèlement, les champs organisationnels peuvent être appréhendés comme des systèmes de relations plus ou moins structurées entre des acteurs et des organisations qui partagent des intérêts, des enjeux ou des domaines d'activité.

Certains auteurs, tels que James Rosenau, notent que « gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Les deux notions se réfèrent à des comportements exprimant une volonté, à des activités guidées par un but, à des systèmes de règles. Mais l'idée de gouvernement implique une autorité officielle, dotée de capacités de police garantissant la bonne exécution de la politique adoptée²²⁸». La gouvernance renvoie à une logique plus large notamment en ce qu'elle valorise la pluralité par rapport à l'unité et la négociation par rapport à l'autorité. Néanmoins, elle demeure non suffisante pour rendre compte de certains phénomènes. Même si l'exercice du pouvoir par l'Etat est plus indirect, partagé ou contesté, celui-ci persiste et l'Etat demeure souvent un acteur central déployant une rationalité propre même si souvent plurielle. On peut ainsi suivre Didier Bigo lorsqu'il souligne qu'il « est particulièrement difficile de parler comme certains internationalistes d'une « gouvernance sans gouvernement ». Pour Bigo, la « gouvernance » est en fait un élargissement des pratiques de gouvernement et des savoirs administratifs au-delà du *public*²²⁹ ». Dans ses

²²⁶ MULLER, Pierre. « Secteur », 2004, Ibidem, p. 407.

²²⁷ Pour Pierre Muller, les 3 dimensions constitutives d'un secteur sont : « 1/ un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques » (plus ou moins organisés). (...) « Dans certains cas on aura une pluralité d'acteurs qui entreront en compétition pour la domination du secteur. (...). La dimension des intérêts (des conflits et du pouvoir) est donc centrale pour comprendre les logiques d'action à l'œuvre au sein d'un secteur et donc dans la politique considérée ». 2/ « la dimensions institutionnelle exprime la division du travail administratif telle qu'elle est traduite dans un ensemble d'organisations, de ministères, d'agences, etc. qui vont donner de la consistance aux relations entre les acteurs du secteur tout en figeant relativement les configurations de pouvoir » ; 3/ « la dimension cognitive qui exprime la vision du problème et des solutions telle qu'elle a été élaborée par les acteurs dominant le secteur et telle qu'elle s'est imposée sous forme de diagnostic, d'algorithmes, mais aussi de valeurs et de normes qui vont donner sens à l'action publique dans un domaine » (dont les processus de framing).

²²⁸ MOREAU DEFARGES, Philippe. *La gouvernance. Op. cit.* p. 31.

²²⁹ BIGO, Didier. « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? ». In *Cultures et conflits : sécurité et immigration*. Paris : L'Harmattan, n°31/32, 1998. Pour Bigo, il faut l'analyser comme

cours au Collège de France des 11, 18 et 25 janvier 1978, Michel Foucault abordait également cet enjeu en insistant sur la notion de « sécurité » qui annonçait celle de « gouvernementalité ». Partant d'une analyse des « dispositifs de sécurité », il entendait distinguer ces derniers des mécanismes juridiques / légaux et des mécanismes disciplinaires²³⁰. C'est également par le biais du concept gouvernementalité que Jean-François Bayart aborde sa grande fresque sur la mondialisation²³¹.

L'Etat en tant qu'institution de domination politique ne peut donc pas être abandonné dans cette réflexion, la multiplication des acteurs ne signifiant pas sa disparition, mais plutôt sa recomposition. L'Etat, lui-même pluriel, constitue certes un acteur non unitaire dans ces nouveaux réseaux de sécurité qui se constituent. Ses segments peuvent d'ailleurs entrer en concurrence et trouver des alliances à l'extérieur de la sphère étatique et/ou publique, participant à la constitution de réseaux de sécurité spécifiques qui peuvent eux-mêmes obéir à des logiques propres, brouiller les frontières « public/privé » ou « national/local » et parfois entrer en conflit. Il convient aujourd'hui de mieux comprendre les relations qu'il entretient avec les acteurs privés, d'évaluer les marges d'action en matière de définition, d'encadrement, de réalisation de « la sécurité » conçue à la fois comme un bien public et général, et comme un bien privé et marchandisé. Ces dynamiques montrent également que l'Etat n'est pas seulement distributeur de force mais aussi d'information et que la sécurité se construit de plus en plus autour de logiques d'actions préventives nécessitant la captation et la mobilisation d'éléments informationnels.

Ces approches questionnent les modes de production de l'action publique qui est envisagée comme le résultat de l'activité de coordination d'acteurs mais aussi de secteurs et de

mécanisme de domination et non comme un nouveau terme permettant aux thèses de la polyarchie de revivre. C'est d'ailleurs ce qui nous pousse à éviter le terme de gouvernance ou de « good governance » pour reprendre au contraire celui de la gouvernementalité comme art de gouverner, comme stratégie d'action sur des relations »

²³⁰ FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*. Paris : Gallimard-Seuil, Hautes Etudes, 2005, p. 22.

²³¹ BAYARD, Jean-François. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris: Fayard, 2004. Pour Bayard, « le concept de gouvernementalité – en l'occurrence, ici, « globale » - intervient précisément à cette intersection du processus de formation de la domination et de l'inégalité, c'est-à-dire, par exemple, d'une classe sociale ou d'un Etat, et des pratiques de soi : j'appelle « gouvernementalité » la rencontre entre les techniques de domination exercées sur les autres et les techniques de soi [...]. Je m'intéresse de plus en plus à l'interaction qui s'opère entre soi et les autres, et aux techniques de domination individuelle, au mode d'action qu'un individu exerce sur lui-même à travers les techniques de soi ». In Bayard, *Op. cit.* pp. 203-204.

segments professionnels différents²³². Dans le monde de la sécurité, on peut ainsi supposer que différents acteurs interviennent : militaire, policier, économique, mais aussi douanier. Mais cette division professionnelle renvoie également à des secteurs et à des instruments d'action publique relativement autonomes. Ainsi la sécurité, au-delà de son caractère purement sectoriel, apparaît également comme une politique publique cherchant notamment à assurer un couplage des différents secteurs précités, qui sont organisés autour de différents segments professionnels et d'instruments d'action publique (ex : les policiers, les gendarmes, les douaniers, les policiers municipaux, les magistrats, les agences privées, etc.).

On constate en outre aujourd'hui que le mouvement de sectorisation déborde du national et que l'Etat seul n'est plus en capacité d'assurer isolément la régulation globale. Des secteurs se sont en effet supranationalisés ou globalisés. De même, les modalités de gouvernement intersectoriel ne s'effectuent plus seulement au niveau de l'Etat mais à de multiples niveaux de gouvernement. L'Etat doit donc composer avec ces autres niveaux de gouvernement et d'autres acteurs publics et privés. L'interdépendance internationale, l'intégration supranationale et les régimes mondiaux, constituent trois processus plus ou moins incitatifs ou coercitifs qui pèsent alors sur la construction et la mise en œuvre des politiques et de l'action publiques. Ainsi, les gouvernements nationaux et européens ainsi que les institutions globales formulent et mettent en œuvre des politiques publiques nationales, européennes ou mondiales qui s'articulent, s'hybrident, se croisent ou s'affrontent²³³. Cette action publique multi-niveau vise à gérer les antagonismes sectoriels mais selon des modalités beaucoup plus complexes que dans le simple cadre étatique. Des ambivalences, des ambiguïtés et des contradictions, donc des rapports de pouvoirs apparaissent alors, non plus seulement entre secteurs et segments professionnels nationaux mais aussi entre acteurs et niveaux de gouvernement.

²³² MULLER, Pierre. *Les Politiques publiques*. Paris, PUF, 2011, p. 11. Comme le note Pierre Muller, « toute société sectorielle sera nécessairement confrontée à un grave problème de cohésion sociale. Alors que la société traditionnelle est menacée d'éclatement, la société sectorielle est menacée de désintégration si elle ne trouve pas en elle-même les moyens de gérer les antagonismes intersectoriels. Ces moyens, ce sont les politiques publiques »

²³³ HASSENTEFEUL, Patrick. SUREL, Yves. « Des politiques publiques comme les autres ? » Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, In *Politique européenne*, 2000/1 n° 1, p. 8-24. PETITEVILLE, Franck. SMITH, Andy. « Analyser les politiques publiques internationales ». In *Revue française de science politique*, 56 (3), juin, 2006. KUBLER, Daniel. Kubler D. MAILLARD, Jacques. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2015.

Certaines recherches ont ainsi abordé la sécurité comme un « champ » au sein duquel coexistent ou s'affrontent un certain nombre d'acteurs. Le concept de « champ » a largement été développé par Pierre Bourdieu²³⁴ qui met surtout l'accent à la fois sur les dimensions relationnelle et positionnelle des acteurs²³⁵. Il est stimulant car il implique de penser les rapports mutuels entre les acteurs qui y prennent part et d'explorer leurs positions au regard de leurs histoires et trajectoires, de leurs habitus ainsi que des capitaux qu'ils détiennent et mobilisent, mais aussi de la position des autres acteurs du champ.

Le champ constitue ainsi un espace social de positions qui met en relation des acteurs engagés autour d'enjeux spécifiques. Basé sur des rapports de force et de lutte, il implique un travail constant de redéfinition des enjeux propres au champ. Ce concept a notamment été mobilisé par Didier Bigo pour analyser l'émergence des « polices en réseau ». Il lui permet de dépasser les limites des outils conceptuels traditionnels basés encore trop empreints de « nationalisme méthodologique²³⁶ », notamment les oppositions « interne / externe » et « national / international » mais aussi « public/privé ». Pour lui, la délimitation classique entre *sécurité intérieure* et *sécurité extérieure* est perturbée²³⁷. Il préfère dès lors

²³⁴ Pour Pierre Bourdieu : « les champs se présentent à l'appréhension synchronique comme des espaces structurés de positions (ou de postes) dont les propriétés dépendent de leur position dans ces espaces et qui peuvent être analysées indépendamment des caractéristiques de leurs occupants (en partie déterminées par elles). Il y a des lois générales des champs » In BOURDIEU, Pierre. *Questions de sociologie*. Paris : Minuit, 1981, p. 113. On trouvera une discussion sur la généalogie de ce prisme d'analyse dans BOURDIEU, Pierre. *Sociologie Générale*. Vol 1 et Vol. 2. Paris : Seuil, Raison d'agir, 2015.

²³⁵ LAHIRE, Bernard. *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*. Paris : La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 2001. Pour Bourdieu, chaque champ est structuré autour de règles du jeu et d'enjeux spécifiques qui font « courir » les agents de cet espace social particulier. Il introduit ici indirectement la question des normes, de leur cristallisation et des représentations propres aux agents. Un champ se présente surtout comme un espace structuré de positions, au sein duquel les agents occupant les différentes positions sont en lutte. Bourdieu met souvent l'accent sur la dimension conflictuelle du champ et beaucoup moins sur les rapports de coopération qui peuvent lier les acteurs. Néanmoins, son approche permet de pointer les rapports de pouvoirs et de souligner l'existence de dominants et de dominés dans cette structure positionnelle. Cette structuration inégalitaire du champ tient à la distribution inégale du capital que détiennent les agents. A chaque champ correspond un habitus incorporé par des agents qui luttent pour accumuler les formes de capital légitime et développent des stratégies de conservation ou de subversion pour imposer leurs visions du monde et leurs intérêts.

²³⁶ BECK, Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris : Aubier, 2003.

²³⁷ Pour Didier Bigo, « la sécurité n'est pas le contraire de l'insécurité et du danger. Elle n'est pas libération à l'égard d'un danger objectif pour tous ou du moins elle ne s'y réduit pas. La sécurité se construit. En ce sens, toute définition visant à l'objectiver une fois pour toute est contestable. L'incertitude mine la définition de la sécurité et des objets auxquels elle se réfère. D'où, pour certains, la nécessité de sécuriser la notion elle-même » (Bigo, 1998, p.8). Les flous des usages de cette notion ne constituent d'ailleurs pas toujours une contrainte. Au contraire, ils peuvent être envisagés comme une ressource dans le déploiement des stratégies étatiques. Les auteurs français du livre blanc sur la défense justifiaient d'ailleurs ainsi l'imprécision du concept par le « désir de préserver l'appréciation et d'action des autorités de l'Etat », ce dernier ayant pour enjeu de « déterminer et de hiérarchiser (les intérêts) que la France entend défendre ou promouvoir par les armes » in DAVID, Charles-Philippe. ROCHE, Jean-Jacques. *Théories de la sécurité*. Op. cit. p.9.

appréhender la sécurité en termes de « champ de la sécurité²³⁸ » au sein duquel de multiples agences (policières, militaires, douanières, etc.) se coordonnent ou se concurrencent dans un mouvement de redéfinition de leurs identités et de leurs intérêts institutionnels²³⁹. Il souligne notamment la variété des acteurs professionnels qui participent à la structuration de ce « champ de la sécurité », organisé autour de la croyance partagée en un savoir expert reposant sur une idéologie du secret et des constructions spécifiques de la menace. Il reprend l'approche de Bourdieu en termes de champ de force, de champ de lutte, d'espace structuré de positions. Intégrant progressivement dans son analyse une approche constructiviste et foucauldienne, il souligne l'importance du rôle des officiers de liaison et celle des « savoirs-pouvoirs » policiers. Ce sont les énoncés discursifs de sécurisation et d'insécurisation qui retiennent son attention, le conduisant à parler de « champ de professionnels de l'(in)sécurisation²⁴⁰ ». Les acteurs de ce « champ transnational de la sécurité » définissent des figures de l'ennemi et formulent des continuums sécuritaires dans la construction des menaces, notamment celui de « crime – frontière – immigration »²⁴¹. Les travaux de Bigo continuent aujourd'hui à développer ces hypothèses, en ne considérant pas seulement les discours politiques ou professionnels produits mais également les technologies du pouvoir et les pratiques de contrôle.

²³⁸ Le criminologue canadien Maurice Cusson considère également la sécurité intérieure comme « un champ de forces en équilibre instable traversé par des tensions et des oppositions : tension entre les exigences de sécurité et celle des droits individuels, opposition entre les délinquants et les protecteurs, entre la prévention et la répression, entre l'intervention d'urgence et l'analyse des problèmes »²³⁸. Il met néanmoins davantage l'accent sur les tensions qui apparaissent dans l'action de sécurité qu'entre les acteurs de ce même champ.

²³⁹ THOENIG, Jean-Claude, « *La gestion systémique de la sécurité publique* ». In *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, p. 357-392. Dans un article fondateur, Jean-Claude Thoenig avait déjà mis l'accent sur les multiples acteurs pouvant prendre part à l'action de sécurité intérieure et leur agencement au sein d'un champ où des administrations coopèrent mais font aussi valoir des positions sectorielles et autonomes. Il montre que la production de sécurité publique résulte de compromis entre différentes agences bureaucratiques mais sans prendre alors la mesure que prendront quelques années plus tard les dynamiques d'europanisation et de globalisation de la sécurité intérieure.

²⁴⁰ BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, p. 53-101. Pour lui, « l'enjeu du champ des professionnels de l'(in)sécurisation est la définition de l'adversaire, des savoirs sur ce dernier et des modes de gestion de la vie qui en dépendent. Les agents du champ tendent ainsi à essayer de monopoliser la définition des menaces légitimement reconnues, en excluant les visions alternatives et en luttant entre eux pour imposer leur autorité sur la définition de qui fait peur

²⁴¹ BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris : Presses de Science-Po, 1996. C'est sur ce point que Pierre Favre sera le plus critique en soulignant que Didier Bigo tend à développer une thèse « foucauldienne constructiviste » impliquant, en creux, qu'il existe un « grand complot » policier et européen, in FAVRE, Pierre. « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? » In *Revue Française de Science politique*, vol. 59. 2009. Numéro 6.

L'analyse foucauldienne en termes des dispositifs s'articule à l'approche de Bourdieu²⁴², amenant cet auteur à se pencher à la fois sur les pratiques « discursives » mais également « non discursives » et à aborder la sécurité en termes de gouvernementalité. Cette dernière est notamment appréhendée en termes de « gouvernementalité par l'inquiétude²⁴³ » qui se traduit par des discours d'(in)sécurisation, et la mise en œuvre de dispositifs de « police à distance » et « ban-optique » (et non panoptique) qui assurent un tri entre les individus désirables et indésirables (dont les immigrés)²⁴⁴. Didier Bigo reviendra fréquemment sur le concept de « champ de la sécurité » dans une série de contributions en essayant par exemple de le cartographier. Il lui permet de souligner la prégnance des réseaux professionnels (et notamment le rôle des officiers de liaison policiers) dans la définition des menaces²⁴⁵. Les discours (notamment de « sécurisation / insécurisation ») sont ainsi dépendant du champ de la sécurité et de son état à un moment donné. A défaut de pouvoir véritablement en dresser une analyse exhaustive, il en identifie les principaux facteurs de structuration.

Bigo pointe les effets déstabilisateurs sur les secteurs d'action publique traditionnels de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure et des brouillages de frontières qui en ont résulté dans le monde du post-11 septembre 2001. Il note ainsi que « si les pouvoirs publics ont tendance depuis le 11 septembre 2001 à « englober » les diverses conceptions de la sécurité en une seule totalisante dans leurs discours publics pour éviter les crises de légitimité institutionnelle, il existe néanmoins une préoccupation bien plus profonde sur « qui fait quoi » ? Comment repérer un ennemi dans un univers du risque et de l'incertitude ? Comment faire la différence entre un ennemi qui reste invisible et un risque

²⁴² Bigo ne reproduit pas toujours à l'identique tous les éléments du cadre de Pierre Bourdieu. Il s'en démarque notamment sur la question des types de capitaux qu'il n'introduit pas de manière déterminante dans sa réflexion. Il s'en démarque également sur les modalités de définition des frontières du champ et les dynamiques qui s'y déroulent, les considérant comme plus fluides et moins figées.

²⁴³ BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, p. 53-101.

²⁴⁴ BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Editions universitaires européennes, 2016.

²⁴⁵ BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris : Presses de Science-Po, 1996. BIGO, Didier. « Le champ européen de l'(in)sécurité : enquête et hypothèses de travail. Vers des périmètres de sécurité ? » in M. FORTMANN, S. ROUSSEL and A. MACLEOD, *La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna, 2003, pp. 22-56. BIGO, Didier. « Les archipels professionnels de l'(in)sécurité ? », in *Vers des périmètres de sécurité, La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*. in M. FORTMANN, S. ROUSSEL and A. MACLEOD, (dir.), éditions Athéna, 2003, pp. 111-148. BIGO, Didier. *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris, Centre d'études sur les conflits / l'Harmattan, 2007. BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Editions universitaires européennes, 2016.

accidentel ? Qui doit s'occuper des questions de terrorisme, d'immigration, de contrôle des frontières, de surveillance des activités de certaines minorités ? »²⁴⁶.

L'une des interrogations que l'on peut formuler à l'encontre de ces travaux consiste dans le choix du concept de « champ » plutôt que de celui de « réseau », notamment mobilisé en matière d'analyse des politiques publiques autour du concept de « policy network »²⁴⁷. Au sein de ces approches, Thatcher identifie un courant qui voit le processus de construction de l'action publique comme centré sur « les enjeux »²⁴⁸. Dans ce cadre, la notion de « réseau » rattache les relations à un enjeu spécifique, à un processus décisionnel et de conduite de l'action publique. La notion de « champ de la sécurité » appréhende sans aucun doute moins directement cette question car elle est moins centrée sur la relation entre dimension politique (décisionnelle) et dimension bureaucratique (le politique étant considéré comme l'un des acteurs en jeu). Elle tend à considérer que les politiques publiques produites sont plutôt le résultat des idéologies et des pratiques d'un certain nombre d'élites policières et questionnement plutôt le politique en termes de déficit de contrôle démocratique. L'approche en termes de réseaux de politiques publiques²⁴⁹ n'est cependant pas non plus exempte de critiques, notamment en termes d'extension de la définition. Elle a néanmoins été utilisée pour définir des « réseaux de sécurité » et souligner l'accroissement des acteurs mandatant ou produisant de la sécurité. Benoit Dupont propose ainsi une définition²⁵⁰ et une typologie des réseaux de sécurité (« locaux »,

²⁴⁶ BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Ibidem, p.11

²⁴⁷ LE GALES Patrick, THATCHER, Mark. *Les réseaux de politique publique*. Paris : l'Harmattan, 1995. THATCHER, Mark. « Réseau (Policy network) ». In BOUSSAGUET Laurie. JACQUOT Sophie. RAVINET Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Science Po, 2004. RHODES, R. A. W. « Policy Network Analysis ». In MORAN, M. REIN, M. GOODIN, RE. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006 pp. 423-45.

²⁴⁸ THATCHER, Mark. « Réseau (Policy network) ». In BOUSSAGUET et al. *Op. cit.* p. 385. Ce courant « voit le processus de Policy making comme fragmenté et divisé en différents « réseaux sur enjeux » (issue networks), composés d'un grand nombre d'activistes (*policy activist*) spécialistes et compétents sur un enjeu de politique publique particulier, et issu de groupes d'intérêts, de l'appareil gouvernemental, du milieu académique ou d'experts indépendants. Ces réseaux sur enjeux peuvent se constituer autour de questions qui concernent et impliquent des acteurs provenant d'organisations très diverses et reliés entre eux par leurs intérêts et par leur connaissance spécifique de l'enjeu en question (questions environnementales ou de protection sociale par exemple). Dans ce cas, les réseaux ne sont pas considérés comme stables : les acteurs changent constamment, personne n'a de prise ni de contrôle sur le réseau et il reste très difficile d'identifier les acteurs dominants »

²⁴⁹ RHODES, R. A. W. « Policy Network Analysis ». In MORAN, M. REIN, M. GOODIN, RE. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006 pp. 423-45.

²⁵⁰ DUPONT, Benoit. « La sécurité intérieure au XXIe siècle : l'émergence des réseaux ». In P. ZEN-RUFFINEN (sous la direction de), *Mélanges dédiés au professeur Bolle, Helbing & Lichtenhahn*, Neuchâtel, 2006 pp. 347-358. Pour Benoit Dupont, « on pourrait donc définir un réseau de sécurité comme tout ensemble d'acteurs institutionnels, organisationnels, communautaires ou individuels, qui sont connectés

« nationaux », « internationaux » et enfin « informationnels »). Ces réflexions demeurent néanmoins pour l'essentiel centrées sur la renégociation des frontières entre acteurs publics et privés, rejoignant les problématiques de la pluralisation ou de la multilatéralisation de la sécurité.

La mobilisation d'un cadre théorique en termes de « champ » ou de « réseau » n'est pas toujours claire²⁵¹. On retrouve en filigrane cette interrogation dans les travaux de Didier Bigo lorsqu'il aborde le problème des liens qui unissent les acteurs du champ de la sécurité. Bigo utilise ponctuellement la notion de « réseau » (en se référant également à Bourdieu qui évoque également le « champ » comme un type de réseau²⁵²). Il propose alors la notion d'« archipel des polices » qu'il définit de la manière suivante : « les polices en réseau ne forment pas un réseau policier unique et homogène. Il vaut mieux parler d'archipel ou de mosaïque. Ces archipels sont structurés selon des lignes d'identification en termes de nationalité (Français, britanniques, Allemands), mais aussi de métiers (policiers, gendarmes, douaniers), d'organisation (nationale, locale, municipale), de mission (renseignement, contrôle frontalier, police criminelle), de savoirs (perception des menaces, des adversaires prioritaires), d'innovation technologique (systèmes informatiques, surveillance électronique, officiers de liaison), qui déterminent la proximité et l'écart entre toutes les agences qui composent le champ de la sécurité. Il n'y a pas d'homogénéisation progressive mais des jeux sociaux complexes. On peut même dire que le champ n'existe que par ces processus de différenciation qu'il entretient. Il n'existe pas dans des pays où, par exemple, un organe unique remplit toutes les missions. Historiquement, il serait difficile de parler d'un champ de la sécurité quand il y avait confusion des activités de maintien de l'ordre, de contrôle des frontières et de préparation à

directement ou indirectement afin d'autoriser et / ou de produire de la sécurité pour le compte d'intérêts (stakeholders) généraux (la population) ou particuliers (un client). La variété des acteurs que l'on retrouve dans de tels réseaux est une source d'hétérogénéité et d'inégalités structurelles : des services de police nationaux ou des sociétés multinationales opèrent dans le même champ que des entreprises familiales ou des consultants individuels. Néanmoins, une toile complexe de liens récurrents connecte ces acteurs sur une base de réciprocité – informelle, contractuelle ou régulatrice » (p 351).

²⁵¹ SCHERRER, Amandine. DUPONT, Benoit. « Nœuds ou champs ? Analyse de l'expertise internationale sur la criminalité transnationale organisée et le terrorisme ». In *La Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, vol. 52, no. 2, 2010 pp. 147-172.

²⁵² Dans une autre contribution, Bourdieu énonce qu'un champ est un « réseau ou une configuration de relations objectives entre des positions. Positions définies objectivement dans leur existence et dans les déterminations qu'elles imposent à leurs occupants, agents ou institutions, par leur situation actuelle et potentielle dans la structure de distribution des différentes espèces de pouvoirs (ou de capital) dont l'accès aux profits spécifiques qui sont en jeu dans le champ, et du même coup par leurs relations objectives aux autres positions ». In BOURDIEU, Pierre. WACQUANT Loïc., 1992, *Réponses*, Paris, Seuil.

la guerre ainsi que de recherche de l'ennemi intérieur. La sécurité intérieure européenne se nourrit des différences entre les agences²⁵³ ». De, même, Bigo indique que « le champ de la sécurité polarise ces archipels, ces mosaïques. Au travers de leurs luttes et de leurs alliances, les acteurs partagent des intérêts communs, même si, bien sûr, des jeux sectoriels puissants peuvent toujours faire éclater la connexion crime – frontière – immigration »²⁵⁴.

L'apport de la modélisation de Didier Bigo est multiple. D'une part, Bigo se penche sur la gouvernementalité des sociétés et les modalités de transformation de cette dernière, ce qui lui permet de s'interroger sur la mutation des rationalités et des dispositifs de contrôle (technologisation, hybridations entre interne et externe, privatisation, « stratégisation » militaire de la sécurité intérieure, *policing* à distance, rationalisations « ban optiques », etc.). Ensuite, et cela nous semble particulièrement important pour traiter de l'objet « douane, il met l'accent sur la sectorisation de l'action publique et des bureaucraties militaires, policières, mais aussi douanières, et sur la manière dont elles interagissent au sein d'un « champ de la sécurité » supranational. Il prend donc très explicitement en compte les secteurs d'action publique associés aux différents segments professionnels. Il met notamment l'accent sur les logiques discursives mais aussi sur les pratiques de sécurisation mises en œuvre par les professionnels de la sécurité (militaires, policiers, gendarmes, douaniers, etc.) et sur leurs effets sur la définition frontières sectorielles professionnelles. Ce dernier point est selon nous fondamental car il interroge le changement des institutions dites de « sécurité » en prenant en considération leurs identités mais aussi leurs intérêts respectifs, ainsi que leurs relations réciproques de pouvoir. Bigo analyse dans ses travaux certains repositionnements des douaniers européens. En revanche, il néglige parfois la structuration des politiques publiques européennes qui se sont progressivement institutionnalisés et qui ont constitué une grille de contrainte pour les organisations nationales (un « global » dans le vocabulaire de Pierre Muller) et qui apparaissent autant comme le produit du champ que comme l'un de ses éléments contraignant de structuration. Bigo se détache ainsi de la simple question des contrôles frontaliers pour appréhender la douane et les douaniers comme un secteur et une profession spécifique, et en développant une approche des organisations que l'on pourrait qualifier d'écologique. On se rapproche ainsi des travaux sur le « système des professions »

²⁵³ BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Op. cit. p. 340.

²⁵⁴ BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Op. cit. p. 341.

d'Andrew Abbot²⁵⁵ qui n'est pas sans présenter une forte compatibilité, voire complémentarité, avec la sociologie des champs dérivée des travaux de Pierre Bourdieu.

Cette perspective souligne l'autonomie des organisations, des segments professionnels et des secteurs d'action publique, qui tend à être construite tant vis-à-vis du politique que des autres segments bureaucratiques. Cependant, cette autonomie doit en même temps compter avec un contexte global et avec un environnement avec lesquels elle entre en relation de coopération, de force ou d'ignorance²⁵⁶. Ces relations multiples entre segments professionnels et entre secteurs d'action publique structurent l'action publique comme le résultat de ces différents processus inter-organisationnels, à partir souvent d'une logique s'inscrivant dans une temporalité plus ou moins longue.

Ces réflexions ont de fortes parentés avec certaines approches néo-institutionnalistes²⁵⁷, notamment historique, sociologique ou organisationnel. Certains de ces travaux pointent ainsi l'intérêt de centrer la réflexion sur les dimensions institutionnelles, sur les contingences historiques²⁵⁸. L'approche en termes de champs a en effet été réinvestie par les théories des organisations²⁵⁹. Dans leur article fondateur, Paul Di Maggio et Walter Powell soulignent que le modèle bureaucratique s'est très largement diffusé en tant que

²⁵⁵ ABBOT, Andrew. *The System of Professions*. Chicago, Chicago University Press, 1988.

²⁵⁶ Guy Hermet esquisse une définition de la « gouvernance » qui met plus explicitement l'accent sur cette dimension inter organisationnelle qui est souvent minorée dans la plupart des définitions : « un gouvernement des organisations, par les organisations et pour les organisations, que celles-ci soient publiques ou privées, entrepreneuriales ou associatives, et à but lucratif ou non », in HERMET, Guy. « La Gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ». In HERMET G. KAZANCIGIL, A. PRUD'HOMME, JF. *La Gouvernance : un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005, pp. 17-47. P. 35.

²⁵⁷ MARCH, James. OLSEN. JP. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of Politic*. New York Free Press, 1989. HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». In *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, 1997. pp. 469-496. PETERS Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum Publishing Corporation; 3rd revised edition, 2012.

KUBLER, Daniel. Kubler D. MAILLARD, Jacques. *Analyser les politiques publiques*. *Op. cit.*

²⁵⁸ DI MAGGIO, Paul. POWELL. Walter. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». In *American Sociological Review*, 1983, 48:147-160. POWELL. Walter. and DI MAGGIO, Paul. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

²⁵⁹ SCOTT, Richard. *Institutions and Organizations*, 3rd ed., Sage Publications, 2007. EMIRBAYER M. JONSON, V. « Bourdieu and Organizational Analysis ». In *Theory and Society* 37 (1), 2008, p. 1-44. DOBBIN, F. « The poverty of organizational theory. Comment on: Bourdieu and organizational analysis ». In *Theory and Society*, 37 (1), p. 53-63. SWARTZ D. « Bringing Bourdieu's master concepts into organizational analysis ». In *Theory and Society* 37 (1), 2008, p. 45-52.

type d'organisation. Ils soulignent l'émergence de « champs organisationnels »²⁶⁰ qui sont le produit de l'activité de différents ensembles d'organisations. La notion permet de prendre en considération l'environnement organisationnel, les liens inter-organisationnels mais également les effets de champ qui peuvent émerger de l'action d'une globalité d'organisations évoluant dans un même ensemble. Elle invite à travailler sur le niveau *méso* plutôt que *macro* ou *micro* sociologique. La structure d'un champ organisationnel ne peut être établie *a priori*, et doit au contraire être identifiée au travers d'investigations empiriques²⁶¹. Une fois établis, ces champs participeraient ainsi à l'homogénéisation des organisations qui en sont membre ainsi que des nouveaux entrants. Ces courants introduisent donc une réflexion en termes d'« isomorphisme » qui désigne de manière générale le processus qui conduit une organisation particulière à ressembler aux autres organisations de son environnement qui sont confrontées aux mêmes conditions environnementales et à la résolution des mêmes problèmes. Ils identifient deux grands types d'isomorphisme : « compétitif » et « institutionnel ». Le premier implique que les organisations sont en compétition respective et a conduit certains auteurs à développer des travaux en termes d'adaptation, de sélection naturelle, d'innovation organisationnelle. En ce qui concerne « l'isomorphisme institutionnel », le changement peut procéder d'autres variables, telles que la légitimité et le pouvoir politique d'une organisation sur les autres. Dans ce cadre, plusieurs types d'isomorphismes sont distingués permettant de comprendre le changement organisationnel : coercitif, mimétique, normatif²⁶².

²⁶⁰ « By organizational field we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products » in POWELL, Walter. and DI MAGGIO, Paul. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Op. cit. p.64. WOOTEN M. and HOFFMAN A., 2008. « Organizational Fields: Past, Present and Future », in *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston GREENWOOD, Christine OLIVER, Roy SUDDABY and Kerstin SAHLIN. London : Sage Publications, pp. 130-147.

²⁶¹ Le processus de structuration d'un champ organisationnel s'organise autour de plusieurs dynamiques : une augmentation dans l'extension des interactions entre organisations du champ ; l'émergence claire de structures inter-organisationnelles de domination et de modèles de coalitions ; une hausse de l'information auxquelles les organisations du champ doivent faire face ; le développement d'une conscience parmi les participants de l'existence d'une série d'organisations engagées dans une entreprise similaire. Les deux auteurs relient cette notion à celles de « connectivité » (*connectedness*) et d'« équivalence structurale » (*structural equivalence*), ce qui démontre une certaine proximité avec les analyses de réseaux.

²⁶² L'« isomorphisme coercitif » résulte à la fois de pressions formelles et informelles exercées sur les organisations par d'autres organisations dont elles dépendent, et des attentes culturelles issues de la société au sein desquelles les organisations assument des fonctions. Les auteurs mettent notamment l'accent sur le rôle coercitif découlant des prescriptions gouvernementales et du poids de l'environnement légal sur les comportements et structures des organisations. L'« isomorphisme mimétique » renvoie pour sa part au comportement mimétique des organisations lorsque ces dernières font face à des contextes d'incertitude. Ces dernières vont ainsi emprunter et partager des éléments de modèles organisationnels déjà existants et reconnus comme légitimes. La diffusion de modèles organisationnels par imitation est opérée de façon plus ou moins claire et consciente. Ainsi, les organisations ont tendance à imiter les organisations relevant du

L'accent mis sur le concept de « champ organisationnel » et sur les processus d'isomorphisme institutionnel permet de mieux comprendre les modalités de changement, de diffusion et d'homogénéisation institutionnelles entre les organisations. Ces éléments peuvent nous aider à appréhender certaines dynamiques du champ de la sécurité, de ses éventuelles recompositions, notamment entre organisations douanières et policières. Les douanes se « policierisent » elles ou sont-elles « policierisées » en adoptant les formes dominantes des « polices » ? Les jeux autour des formes policières et de leurs attributs, de leurs missions, et des intérêts sectoriels nous inclinent à le penser. Néanmoins, cette policierisation s'effectue selon des modalités assez complexes que nous tenterons de décrire. Powell et DiMaggio font ainsi l'hypothèse que plus le champ organisationnel apparaît ancien et établi, plus l'homogénéité organisationnelle tend à exister en son sein. Cette dernière est notamment la conséquence de l'action de la compétition entre organisations, de l'action de l'Etat ou de celle des professions. Dans leur recherche, ils reconnaissent qu'ils cherchent davantage à comprendre les processus d'homogénéisation que les dynamiques de variation entre les organisations. Or ce point a pu leur être reproché et il convient en effet de ne pas aborder le fonctionnement de ces champs organisationnels en termes développementalistes ou finalistes, mais plutôt en termes de dynamique des relations inter organisationnelles et de pluralité dans la recomposition du champ. Comme le fait justement remarquer Richard Scott, la conformité et l'homogénéisation organisationnelle ne sont pas les seules dynamiques de changement identifiables. Ainsi, si l'on aborde cet enjeu de la policierisation des douanes, on abordera surtout ce processus dans sa dynamique (avec ses enjeux, ses résistances, ses intérêts, ses contradictions, etc.) sans présager d'une convergence complète entre douanes et police.

Powell et DiMaggio pointent également les frontières toujours redéfinies de ces champs organisationnels qui sont la résultante de l'agrégation de l'activité d'un ensemble d'organisations et qui doivent donc être identifiées au travers de travaux empiriques. L'approche en termes de « champs organisationnels » permet de mettre l'accent sur

même champ organisationnel considérées comme plus légitimes et efficaces. Le troisième type d'isomorphisme institutionnel identifié par Powell et DiMaggio est qualifié de « normatif ». Il découle de l'activité des professions pour encadrer les conditions et méthodes de travail. La formation professionnelle, les formes spécifiques de recrutement et de socialisation professionnelle ou la structuration de réseaux professionnels contribuent ainsi au développement de normes communes à un même champ d'organisations ainsi qu'à leur contrôle et reproduction.

l'environnement des organisations (lui-même organisationnel)²⁶³, sur les processus dynamiques qui s'établissent entre ces unités et sur les effets d'agrégation. Richard Scott définit ainsi le champ organisationnel²⁶⁴ comme un système relationnel²⁶⁵. Sa définition permet de prendre en compte les dimensions plus plastiques, moins structurelles et plus fluides des champs organisationnels. Cela est important si l'on ne veut pas trop figer l'appréhension du système de relation tel que le fait Bourdieu qui pointe surtout les effets de reproduction des positions. Scott souligne qu'un champ organisationnel peut se constituer par rapport à un enjeu particulier et se déstructurer quand l'enjeu identifié ne fait plus sens pour les acteurs organisationnels. Néanmoins cette fluidité peut conduire à rendre délicate la différence entre analyse en termes de champ organisationnel et analyse de réseaux tels que nous avons pu les évoquer précédemment. Or l'intérêt du concept de champ organisationnel, c'est bien qu'il propose une approche à la fois écologique et relationnelle entre différentes organisations, sans abandonner le poids des logiques de sectorisation qui ne se diluent pas entièrement dans les relations du champ. Pour faire court, ce n'est pas parce que la participation des douaniers au champ organisationnel de la sécurité se traduit par des formes de policierisation (isomorphisme) que l'identité, les normes ou les ressources sectorielles disparaissent (sectorisation). Au contraire, celles-ci persistent, les dynamiques sectorielles agissant à la fois comme des ressources ou des contraintes pour les organisations et participent à la dynamique relationnelle et à la structuration du champ organisationnel.

²⁶³ Pour Powell et DiMaggio: « Organizations in a structured field (...) respond to an environment that consists of other organizations responding to their environment, which consists of organizations responding to an environment of organizations' responses », in POWELL, Walter. and DI MAGGIO, Paul. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Op. cit. p. 65.

²⁶⁴ Richard SCOTT, cité in WOOTEN M. and HOFFMAN, Op. cit. Scott définit le champ organisationnel comme : « a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside the field ». Pour Scott, le terme de champ organisationnel renvoie à la fois à une unité et à un niveau d'analyse. Il recouvre : 1/ un ensemble d'organisations qui travaillent dans une arène ou un domaine déterminé ; 2/ les organisations productives mais aussi toutes celles qui participent à son environnement telles que les partenaires, concurrents, acteurs intermédiaires, financeurs, régulateurs, etc. (« their organization set ») ; 3/ la reconnaissance que les organisations sont particulièrement attentives et influencées par l'existence des autres organisations qui disposent des mêmes propriétés générales et qui sont en compétition pour les mêmes ressources (« their organization population »). Comme le souligne Scott, certaines approches plus récentes suggèrent que les champs peuvent se développer autour d'un débat central et d'enjeux particuliers.

²⁶⁵ Comme le soutient Andrew Hoffman: « a field is formed around the issues that become important to the interest and objectives of a specific collective of organizations. Issues define what the field is, making links that may not have previously been present. Organizations may make claims about being or not being part of the field, but their membership is defined through social interaction patterns ... field membership may also be for a finite time period, coinciding with an issue's emergence, growth and decline » (Hoffman in Scott, 2007, 184).

Un prolongement de cette conceptualisation a été formulé par Neil Fligstein et Doug McAdam en 2011 qui interrogent le concept de « secteur des mouvements sociaux » (*social movement sector*)²⁶⁶, proche de celui de champ organisationnel. Le secteur des mouvements sociaux (SMS) consiste dans l'ensemble des « industries de mouvement social » (SMIs) d'une société. Fligstein et McAdam prolongent cette réflexion et proposent le concept de « champ d'action stratégique » (*strategic action fields* ou SAFs) qu'ils considèrent comme l'unité fondamentale de l'action collective au sein de la société²⁶⁷. Il s'agit d'un « ordre local » au sein duquel les acteurs individuels et collectifs interagissent en se reconnaissant respectivement, en ayant une compréhension commune du contenu du champ, des relations qui s'y établissent (notamment des relations de pouvoir) et de ses règles. Lilian Mathieu a proposé le concept d'« espace des mouvements sociaux » qui paraît assez proche de la théorisation en termes de champs d'action stratégiques²⁶⁸. Néanmoins, le concept de SAFs prend davantage en compte la pluralité de niveaux intermédiaires d'organisation et d'institutionnalisation. Des ordres locaux tendent à être encadrés dans d'autres ordres locaux selon une logique de poupées russes²⁶⁹.

L'approche théorique de Fligstein et McAdam tend à combiner plusieurs approches : celle des « champs » au sens de Bourdieu, celle des « champs organisationnels » et celle de la mobilisation des ressources. Elle s'intéresse aux dynamiques de conflit / changement et stabilité / ordre. Les auteurs envisagent le « champ d'action stratégique » comme composé de titulaires (*incumbents*), de *challengers* et de *governance unit*. Les premiers occupent les

²⁶⁶ John McCarthy et Mayer Zald avaient souligné que les mouvements sociaux constituent des préférences pour le changement d'une partie de la structure sociale. Ces préférences sont prises en charge par des « organisations de mouvement social » (SMO's) qui, lorsqu'elles luttent pour la même cause, constituent alors une « industrie de mouvement social » (SMI). Comme le souligne Lilian Mathieu, « certaines organisations, toutefois, ne se limitent pas à la défense d'une cause unique, mais peuvent être actives sur tout un ensemble de terrains de lutte (Act Up a ainsi pu s'engager, outre la lutte contre le sida, en faveur des sans-papiers et des prisonniers). C'est pour rendre compte de cette diversité thématique que McCarthy et Zald ont proposé le concept plus large de secteur des mouvements sociaux (SMS) qui consiste dans l'ensemble des SMIs d'une société », in MATHIEU, Lilian. « Secteur » In FILLIEULE, Olivier., MATHIEU Lillian, PECHU Cécile, *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p.489.

²⁶⁷ FLIGSTEIN Neil. McADAM Doug. « Toward a general theory of strategic action fields ». In *Sociological theory*, 29 : 1, 2011, march.

²⁶⁸ MATHIEU, Lilian. « Secteur » In FILLIEULE, O., MATHIEU L., PECHU C., *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris, Presses de Sciences Po, 489-495. MATHIEU Lilian. « L'espace des mouvements sociaux », in *Politix*, 2007/1 n° 77, p. 131-151.

²⁶⁹ Comme l'indiquent Fligstein et McAdam, « all collective actors (for example, organizations, extended families, clans, supply chains, social movements, and governmental systems) are themselves made up of SAFs. When they interact in a larger political, social, or economic field, that field also becomes an SAF. In this way, SAFs look a lot like Russian dolls: open up an SAF and it contains a number of other SAFs. So, for example, an office in a firm can be an SAF. It is itself located in a larger structure within a firm, say a division. That division vies for resources in a firm structure. The firm interacts in a larger field with its competitors and challengers. They are embedded in an international division of labor. Each of these SAFs constitutes a meso-level social order and can be fruitfully analyzed from the perspective we outline here ».

positions les plus privilégiées dans le champ. Les second y occupent des niches spécifiques, et ne sont pas forcément en révolte ouverte pour modifier la structure des positions. Ils tendent à se conformer à la logique générale du champ tout en saisissant des opportunités pour faire évoluer graduellement les logiques à l'œuvre. Fligstein et Doug McAdam définissent enfin les *governance units* comme étant chargées de s'assurer de la conformation aux règles du champ et de la bonne marche du système. Ces unités sont *internes* au champ d'action stratégique et doivent être distinguées des régulations *externes* exercées par l'Etat. Elles tendent à sauvegarder le statu quo et donc la logique de domination des *incumbents*.

On retrouve ici, dans un autre cadre de formalisation théorique, les constats empiriques de Didier Bigo qui avait bien intégré ces dimensions stratégiques et écologiques dans son approche du champ de la sécurité. Pour lui, « ce qui a poussé les policiers à travailler ensemble, à échanger des données, ce n'est certainement pas une même vision des choses, une croyance dans les progrès apportés par la construction européenne, mais le fait que les enjeux de lutte bureaucratique ont associé crime, frontière et immigration. Chaque agence a cru pouvoir, par des alliances avec des services homologues, triompher des oppositions internes et imposer ses solutions à ce 'nouveau problème'. Non qu'une agence ait voulu conquérir le monopole à travers une stratégie consciente, mais parce qu'elle voulait s'occuper de la mission jouxtant la sienne, en croyant que les connexions l'y obligeaient. Duplication, chevauchement, interpénétration ne sont pas des dysfonctionnements du champ, ils en sont le principe moteur, celui qui explique les extensions permanentes de la sécurité intérieure dans son nouveau régime de vérité : l'extension du champ, l'entrée d'agences toujours plus diverses et nombreuses contredisant à cet égard toutes les tentatives de réduction à l'unité et à l'intégration tentées par les hommes politiques et les juristes. Il n'y a donc pas un centre, un réseau, mais des réseaux antagonistes, engagés dans des transactions permanentes et cherchant les moyens d'une bourse d'échange²⁷⁰ ».

Si l'on s'inscrit dans ce prisme d'analyse, il s'agit de savoir ce que la douane et les douaniers, font dans ce champ d'action stratégique, s'ils constituent des acteurs centraux ou périphériques, et quelles stratégies ils déploient, à quelles fins et avec quels effets sur les autres organisations. En retour, il s'agit de se questionner sur les stratégies des autres

²⁷⁰ BIGO, Didier. *Polices en réseaux. Op. cit.* p. 331.

acteurs, notamment policiers. On n'offrira sans doute pas dans notre travail une vision exhaustive de ces relations, mais on tentera néanmoins d'en offrir certaines lectures. Ce type d'approche implique d'essayer de comprendre les modalités d'instrumentation des douanes, leur encastrement dans le champ de la sécurité, les homologies entre douane et police qui les rendent possible, et sur les logiques d'isomorphisme et de différenciation (identitaires et stratégique). Ainsi les processus d'isomorphisme ne vont jamais jusqu'au bout pour les douanes qui savent jouer de leurs identités et organisations particulières pour promouvoir une originalité et surtout préserver une autonomie. On verra que cette autonomie est construite à partir d'une logique multiplexe d'inscription compétitive ou coopérative dans le « champ organisationnel de la sécurité » et, dans le même temps, de la structuration d'un champ organisationnel spécifiquement organisé autour des segments professionnels douaniers. Or, au sein de ce « champ organisationnel douanier », qui couvre de très nombreuses matières dont certaines sont éloignées de questions de sécurité (ex : les enjeux de collecte des taxes, de conseil aux entreprises en matière de développement commercial international), on voit clairement se structurer un ensemble d'instruments qui, sur une base mimétique, reproduisent ceux construits et mobilisés dans le « champ organisationnel de la sécurité ». Ainsi les douanes sont à la fois des acteurs du champ de la sécurité et construisent leur propre secteur de la sécurité dans le champ douanier.

V – Itinéraire(s) et stratégie(s) de recherche

Il convient de donner à présent quelques éléments de compréhension de notre itinéraire de recherche et de la démarche méthodologique que nous avons progressivement développée. Dans *le métier de sociologue*, Pierre Bourdieu mettait en garde contre les constructions intellectuelles recomposées qui rendent compte d'une démarche de recherche. Celles-ci se présentent souvent comme relevant d'une rationalisation *a posteriori* de ce travail de recherche. Cette démarche nous conduira à montrer pourquoi nous avons progressivement adopté une approche plutôt méso-sociologique avec quelques écarts micro et macro, en ajustant constamment la focale de la comparaison. Comme le souligne Vézinat, le « niveau méso sociologique permet d'étudier les réflexions et action collectives pouvant amener un groupe professionnel à acquérir une nouvelle expertise où à se centrer sur une part de leur activité professionnelle au détriment d'une autre et transformer ainsi le cœur de leur activité. Le niveau macrosociologique permet de saisir comment, et dans quelle mesure, les évolutions d'un groupe professionnel peuvent être rattachés aux transformations de son

environnement : comment les contraintes extérieures liées à l'ouverture du marché européen modifient par exemple les règles en vigueur dans certaines professions ou secteurs d'activité nationaux. Si les professions établies sont les groupes professionnels les mieux positionnés sur un marché professionnel spécifique, rien n'assoit définitivement leur position. En modifiant de façon exogène les règles d'un marché professionnel, l'équilibre en place se transforme à son tour et tous les groupes professionnels n'en tirent pas parti de la même manière, l'enjeu principal n'étant cependant pas toujours de devenir une « profession »²⁷¹ ».

Il sera aussi fait état de nos choix de recherche, de notre démarche méthodologique, et des limites que l'on peut également opposer à ce travail. On se propose d'opérer cette présentation sous la forme d'un exercice auto-réflexif, avec tous les biais cognitifs que cela suppose, mais permettant selon nous de mieux comprendre comment a pu se construire le cadre général de la recherche.

A - Parcours de recherche et construction d'un système d'hypothèses

On différenciera ainsi assez peu dans cette démarche la présentation « théorique » ou la formulation des hypothèses, d'un certain nombre de choix méthodologiques (ex : sélection des terrains, cadrage temporel de la recherche, utilisation des techniques d'enquête) et des résultats empiriques. Ces différents éléments se sont en effet articulés selon une logique systémique dans notre itinéraire de recherche. En effet, problématisation, théorisation, méthodologie et interprétation des données collectées ont constitué des dimensions d'une même démarche d'approfondissement et de problématisation continue de notre objet d'étude. Ils se sont fécondés réciproquement tout au long de notre long itinéraire de recherche, en lien avec l'apprentissage sur les terrains, au contact des acteurs douaniers ou des multiples sources documentaires primaires ou secondaires que nous avons pu consulter. Les premiers mots de l'ouvrage *Le Métier de sociologue* de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon et Jean-Claude Passeron soulignent d'ailleurs : « la méthode écrit Auguste Comte, n'est pas susceptible d'être étudiée séparément des recherches où elle est employée ; ou, du moins, ce n'est là qu'une étude morte, incapable de féconder l'esprit

²⁷¹ VEZINAT, Nadège. *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2016, p.11.

qui s’y livre²⁷²». Nous avons fait notre cette approche, à la fois parce que nous y souscrivions du point de vue épistémologique, mais également parce que nous y avons été contraints (si l’on se place du point de vue d’une sociologie de la recherche empirique que nous avons conduite). La durée d’étude a ainsi été déterminante dans la manière dont nous avons eu à appréhender notre objet. Ce travail a en effet été conduit sur une période particulièrement longue, avec de nombreuses ruptures plus ou moins profitables, d’une vingtaine d’années (1997-2017). Non pas que ce temps long nous ait toujours forcément aidé car il a impliqué de nombreuses difficultés. Ainsi, l’actualité douanière transformait parfois les contours de notre objet suite à telle ou telle réforme engagée par les gouvernements successifs, ou à cause des processus de réforme engagés par l’administration, ou encore parce que certains éléments de contextes ont contribué à certains déplacements ou rendaient tout simplement certaines données obsolètes. De ce point de vue, les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont constitué un événement majeur aux multiples incidences sur les normes et organisations douanières aux Etats-Unis mais également au niveau international. Ces événements ont d’ailleurs conforté nos intuitions premières, dont l’une était basée sur cette idée de « policiarisation » des institutions douanières. Mais la durée inhabituelle de notre travail, depuis les premiers travaux engagés jusqu’à la restitution finale de nos résultats, nous a semble-t-il permis de mieux historiciser les processus à l’œuvre, notamment ceux liés aux évolutions du secteur et des acteurs douaniers par rapport au champ de la sécurité. Il nous a permis de ne pas surinterpréter le poids de certains événements qui se sont déroulés dans le temps court des institutions (c’est-à-dire quelques années) pour mettre davantage l’accent sur des changements s’inscrivant dans une temporalité plus longue, qui se sont mis en œuvre selon un mode souvent incrémental mais parfois aussi plus disruptif (notamment suite à la mise en œuvre des accords de Schengen ou de l’Acte unique européen au milieu des années 1980, ou des attentats terroristes de New-York du 11 septembre 2001 et de Paris du 13 novembre 2015). Au cours de ces vingt d’années d’intérêt porté à l’objet douanier, il nous a aussi été donné de travailler sur d’autres objets d’étude, par exemple sur les polices des micro-Etats²⁷³, sur les politiques locales de sécurité²⁷⁴, sur la sécurité dans les espaces

²⁷² BOURDIEU, Pierre. CHAMPOREDON, Jean-Claude. PASSERON, Jean-Claude. Le métier de sociologue. Mouton éditeur, 1983, p. 11.

²⁷³ DOMINGO, Bruno. « La police Monégasque ». In DAS Dilip K. (eds), *World Police Encyclopedia*, Routledge, 2005. DOMINGO, Bruno. « La police Andorrane ». In DAS Dilip K. (eds), *World Police Encyclopedia*, Routledge, 2005.

²⁷⁴ DIEU, François. DOMINGO, Bruno. « Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité » avec François Dieu, in *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Genève,

ferroviaires²⁷⁵, sur les questions de globalisation de la police²⁷⁶, sur les risques²⁷⁷, sur la privatisation de la sécurité²⁷⁸ ou encore sur les enjeux du terrorisme et de la radicalisation violente²⁷⁹. Ces différents écarts ont souvent été profitables car ils nous ont permis d'élargir le spectre à la fois théorique et empirique de notre compréhension du champ de la sécurité. Mais nous n'avons jamais totalement abandonné nos travaux sur la douane, les reprenant et les reformulant partiellement à différents moments de notre itinéraire. Deux constatations peuvent à ce propos être réalisées. Durant cette longue période de maturation, aucun véritable travail d'ampleur n'a été consacré aux questions douanières en lien avec le champ de la sécurité. Nous aurions pu, à de multiples occasions, nous voir dessaisi symboliquement de notre objet d'étude par de jeunes chercheurs fortement engagés dans ce que le sociologue Robert Merton appréhende comme une compétition pour la recherche de reconnaissance. Cette angoisse de la perte de l'objet nous a progressivement abandonnée à partir du moment où nous avons pu régulièrement publier certains travaux, investir d'autres terrains de recherche, et également être engagé dans une vie professionnelle. Pour autant, aucune recherche véritablement approfondie n'a été consacrée à la douane dans le champ des sciences sociales depuis le début de mobilisation scientifique autour de cet objet observé à la fin des années 1990. C'est ainsi, et c'est le second point à retenir, que nous avons constaté qu'il ne nous a pas été impossible de reprendre le fil de nos recherches en dépit de certaines ruptures, parfois prolongées, avec

V.56, n.1, 2003, p.3 – 22. DOMINGO, Bruno. « Policing and internal security », avec STEPHENS, Mike. ADEN, Hartmut et MAGUER, Azilis. In *Handbook of public policy in Europe*, COMPSTON Hugh (ed), Palgrave, 2004.

²⁷⁵ DOMINGO, Bruno. « Sécurité dans les gares ». In FROMENT, Jean-Charles (dir.), *Pratique de la sécurité locale*, Litec, 2004. DOMINGO, Bruno. « SDF et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux ». In *Déviance et société*, n°3.

²⁷⁶ DOMINGO, Bruno. « Territoire national et sécurité globale ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, INHESJ, Paris : la documentation Française, n°8 (avril-juin), 2009, pp. 105-112. DOMINGO, Bruno. « Actualité du gouvernement des frontières en Europe ». In *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°217, décembre 2005. DOMINGO, Bruno. « Police ». ARNAUD André-Jean (dir.), in *Dictionnaire de la globalisation*, Paris : LGDJ, 2010.

²⁷⁷ DOMINGO, Bruno. « Retour sur la catastrophe du site AZF de Toulouse ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, INHESJ, Paris : la documentation Française, n°3 (janvier-mars), pp. 112-116.

²⁷⁸ DOMINGO, Bruno. *Formes et processus de la privatisation de la sécurité aux frontières*, rapport pour l'INHES, Paris, 2008, 130 p. DOMINGO, Bruno. *Points de repères et questionnements sur les formes privées de policing et sur les modalités de sa marchandisation en France*, rapport pour l'INHES, Paris, 2008, 34 p. DOMINGO, Bruno. Contribution au rapport *Le marché de la sécurité privée en Europe*, rapport pour l'INHES, Paris, 2008, 25 p. DOMINGO, Bruno. et al., 2016, « Construire un nouveau contrat de confiance public-privé en matière de sécurité ». In *Cahiers de la Sécurité*, Paris, la documentation Française, Paris.

²⁷⁹ DOMINGO, Bruno. « National Borders, Surveillance, and Counter-Terrorism Tools in France before and after 9/11 » In WINTERDYK J. A. and SUNDBERG K.W. *Border Security in the Al-Qaeda Era*, CRC Press, 2010, pp. 121-158. DOMINGO, Bruno. « Reconfigurations des douanes et protection contre le terrorisme en Amérique du Nord ». In DIEU François, (dir), *Questions de Sécurité*, L'Harmattan, 2006.

nos travaux. Cela constitue selon nous un indicateur de multiples évolutions lentes dans la configuration de ce secteur d'action publique. Ainsi, si l'on peut observer une inscription de la douane dans le champ de la sécurité, celle-ci s'est le plus souvent produite sur la base d'une microphysique des rapports politiques et institutionnels, avec la mise en œuvre d'une multiplicité de petites actions, donc selon une logique du temps et quelques *turning points* décisifs qui ont servi d'accélérateur à cette dynamique.

Les premiers éléments recueillis pour cette recherche l'ont été en 1997, à l'occasion de la réalisation de notre Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) de Science politique²⁸⁰ sous la direction d'Olivier Philippe, au sein du Centre d'Etudes et de Recherche sur la Police (CERP) à l'Université Toulouse 1. Le mémoire de recherche était consacré à l'analyse du déploiement des contrôles douaniers frontaliers sur le plateau cerdan, dans le département des Pyrénées-Orientales, traversé par la frontière franco-espagnole (intracommunautaire) et localisé à proximité immédiate de la frontière franco-andorrane (frontière extérieure de l'Union européenne). Ce choix résultait d'une double opportunité. D'une part, étant rattaché à un centre d'études sur les questions de police (CERP), il s'agissait de trouver un thème de recherche en cohérence avec les axes développés au sein de ce même centre. Les sujets relatifs à la police nationale y avaient déjà été largement investis²⁸¹, notamment dans une logique comparative internationale (avec différents travaux sur la police en Afrique, mais aussi au Japon²⁸², en Turquie, ou en Australie²⁸³). En outre, les travaux sur les politiques locales de sécurité commençaient à être plus amplement abordés, la fin des années 1990 correspondant avec la période de lancement de la réforme de la « police de proximité » et le renforcement des dynamiques locales de prévention et de sécurité, en lien ou pas avec la politique de la ville²⁸⁴. Enfin, des travaux sur les « autres polices », notamment la gendarmerie nationale, étaient déjà largement engagées avec notamment les

²⁸⁰ DOMINGO, Bruno. *Douane, frontière et sécurité : l'exemple du territoire frontalier cerdan*, Mémoire de DEA de Science politique, sous la direction de PHILIPPE, Olivier, Université Toulouse 1, 2007.

²⁸¹ LOUBET del BAYLE, Jean-Louis. *Police et société*, Toulouse, 1988. CERP. LOUBET del BAYLE, Jean-Louis. *La police. Une approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992. PHILIPPE, Olivier. *La représentation de la police dans le cinéma français 1965-1992*. Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et société, 2000.

²⁸² URANAKA, Chikao. *Police et contrôle social au Japon*. Paris : L'Harmattan, 2010.

²⁸³ DUPONT, Benoit. *Construction et réformes d'une police : le cas Australien (1788-2000)*. Paris : L'Harmattan, 2003.

²⁸⁴ de MAILLARD, Jacques. *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*. Paris : LGDJ, 2004. DUPREZ, Dominique. *Le mal des banlieues ? sentiment d'insécurité et crise identitaire*. Paris : L'Harmattan, 2003.

travaux précurseurs de François Dieu²⁸⁵, initiant une réflexion à la fois sur la dualité du système policier français et sur le rôle des polices à statut militaire. La période était également propice, on l'a déjà évoqué, aux premiers questionnements et recherches sur l'europanisation de la sécurité intérieure, autour notamment des travaux de Didier Bigo et du réseau de chercheurs mobilisés autour de la revue *Culture et Conflits*. Dans ce contexte général, la douane constituait alors un objet faiblement investi, mis à part les travaux de Dominique Duprez et de Fabrice Jacob préalablement évoqués. Elle apparaissait comme une institution pouvant être abordée, dans le champ de la Science politique, dans une approche à la fois internaliste (sécurité intérieure) ou externaliste (sécurité extérieure). Elle offrait ainsi la possibilité d'apporter des éléments originaux aux études sur la police par l'analyse des évolutions des pratiques de contrôle douanier des frontières.

La seconde « bonne raison » pour avoir déterminé ce thème de recherche a tenu à nos origines familiales. Originaire du département des Pyrénées-Orientales, nous avons passé une partie de notre jeunesse au sein d'une région frontalière, sur le plateau cerdan, à proximité de la station de ski de Font-Romeu. L'histoire particulière de cette localité a été marquée par la signature en 1659 du traité des Pyrénées qui a séparé le plateau par une frontière entre la France et l'Espagne, laissant subsister une enclave (la ville de Llívia implantée en territoire Français) sur le territoire français, reliée encore aujourd'hui à l'Etat espagnol par une route internationale. On se trouve également à proximité de l'Andorre, Etat non membre de l'Union européenne et qui possède des frontières à la fois avec la France et l'Espagne et connu pour son activité commerciale. Né dans les années 1970, nous avons dès lors vécu les éléments constitutifs de cette vie frontalière préalable à l'intégration européenne et aux dynamiques de libre circulation. Culturellement proches, unies par une identité liée à la fois de plateau pyrénéen et catalane, les populations vivant de part et d'autre de la frontière franco-espagnole n'en étaient pas pour autant moins Françaises et Espagnoles. L'historien Peter Sahlins a produit à ce propos une magistrale étude sur l'intégration du cadre national dans les identités locales à partir d'une analyse du jeu des intérêts locaux²⁸⁶. Les populations frontalières françaises avaient donc pour habitude, notamment depuis la fin de l'épisode franquiste, de franchir régulièrement la frontière, notamment pour se rendre au marché de la « ville » de Puigcerda (ou « Pic

²⁸⁵ DIEU, François. *Gendarmerie et modernité*, LGDJ & Montchrestien, 1993.

²⁸⁶ SAHLINS, Peter. *Frontières et identités nationales*. Paris : Belin, 1996.

cerdan » en catalan) en Espagne ou pour y fréquenter l'une des rares boîtes de nuit à proximité (« la Gatzara »). Dans cette économie de la frontière, le douanier et le poste de douane ont toujours (ou presque) constitué des marqueurs familiaux mais aussi des acteurs de cette vie frontalière. Ainsi, il est possible de se remémorer les longues files de voitures arrêtées à la frontière par les douaniers français au début des années 1980, sur la ligne frontière, pour procéder au contrôle des véhicules. La connaissance de cette région et l'opportunité que constituait la possibilité d'y conduire une investigation sur les contrôles douaniers, sans difficultés majeures d'accès au terrain, ont donc constitué le deuxième élément relatif au choix du terrain d'enquête.

À l'issue de mon DEA et à la suite de la réalisation de mon service national, j'ai ainsi eu l'occasion de mettre en forme un certain nombre de mes premières observations²⁸⁷. Elles prenaient acte de la rupture introduite par les différents accords de libre circulation dans les modalités de la surveillance des frontières intérieures. On était ainsi passé d'un modèle principalement linéaire de contrôle douanier, réalisé sur la ligne frontalière même, à un modèle beaucoup plus zonal. Ces premiers résultats soulignaient ainsi, qu'en dépit des impératifs européens de libre circulation, la « zonalisation » des contrôles douaniers dans une bande frontalière avait aussi constitué un moyen pour l'Etat de faire perdurer un contrôle de type territorial, mais de façon plus diffuse et indirecte. C'est à la suite de ces premiers éléments que je décidais de m'engager en thèse après l'approbation et sous la direction du Professeur Jean-Louis Loubet del Bayle. L'idée générale alors formulée consistait à envisager comment évoluait le secteur douanier en lien avec les transformations du contrôle aux frontières. L'entrée était donc bien centrée sur les pratiques de contrôle, fil conducteur que nous avons conservé jusqu'à aujourd'hui mais que nous avons progressivement élargi pour tenter de comprendre comment la douane française pouvait être appréhendée en tant qu'institution productrice de sécurité intérieure. Cette dernière ambition a trouvé une nouvelle issue avec la possibilité de conduire une étude financée par l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (HIESI), dont le département de la recherche était alors dirigé par Frédéric Ocqueteau et intégrait dans son

²⁸⁷ DOMINGO, Bruno. « Douane, frontière et sécurité ». In *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1998, n°4. DOMINGO, Bruno. Douane, frontière et intégration européenne : évolutions de la surveillance et mutations des territoires, *Colloque international Normes, déviances, contrôle social. Nouveaux enjeux, nouvelles déviances*, XXXème anniversaire du CNRS/Ministère de la Justice, Paris 14-16 octobre 1999. DOMINGO, Bruno. « Douane et contrôle du territoire frontalier cerdan », *Ceretania : cahiers d'études cerdains*, 2001, n°3. DOMINGO, Bruno. « Douane, vers de nouvelles stratégies d'intervention et de contrôle ». *Actes du colloque Etat, douane et territoire*, Presses Université de Perpignan, 2005.

équipe Jérôme Ferret que j'avais déjà eu l'occasion de croiser en tant qu'enseignant au cours de ma maîtrise en Science Politique à Toulouse. Cette étude a été l'occasion de mener une première réflexion comparative pour tenter de discuter la contribution de la douane à la « coproduction de sécurité », notion qui était alors « en vogue » et qui traduisait la prise en compte par la recherche de l'élargissement des acteurs pouvant intervenir, par-delà les services policiers traditionnels, dans l'action publique de sécurité²⁸⁸. Ce travail m'a ainsi permis de revenir sur le terrain, en élargissant les observations empiriques à d'autres sites de la frontière orientale des Pyrénées, autour de la ville et de la Direction régionale des douanes de Perpignan, ainsi qu'à la Direction régionale de Toulouse. Il a de ce point de vue été formateur mais il a aussi permis de déplacer mon attention sur d'autres points. J'ai notamment commencé alors à comprendre l'importance du cadre légal douanier, des ressources qu'il pouvait offrir aux agents et des contraintes qu'il engendrait. Il constituait également une forme de socle sur lequel se construisait la culture professionnelle douanière. Ainsi, si l'Officier de Police Judiciaire (OPJ) peut difficilement s'abstraire du code de procédure pénale, il en va de même pour les douaniers dont l'action est fondée sur le Code des douanes. Nous avons donc investi l'étude de ce droit douanier, en non juriste, en essayant de comprendre quelle latitude de contrainte il offrait à l'institution et à ses agents. Il s'agit là d'un moment clé de mon parcours de recherche car il renvoyait à la force du droit dans l'agencement des pratiques institutionnelles et professionnelles. Or le droit douanier apparaît d'une assez grande complexité, impliquant un effort important pour en saisir les premiers ressorts et la logique. Il s'agit sans doute d'ailleurs de l'une des clés d'explication du nombre de recherches réduites conduites sur la douane. Beaucoup de doctorants ou de docteurs ayant travaillé sur cet objet, notamment dans les domaines juridiques, s'ils n'ont pas persévéré dans la voie universitaire, ont ainsi intégré l'administration douanière. Cette entreprise nous a ainsi conduit à tenter de repérer les homologues entre douane et police, de type normatif et organisationnel, en abordant par exemple les pouvoirs de contrôle et d'enquête ou les processus de judiciarisation. Cette démarche a tendu à déplacer le regard vers des dimensions plus institutionnelles, plus morphologiques, et à développer une approche plus comparative. Celle-ci a également été au centre d'une volonté de mieux comprendre

²⁸⁸ DOMINGO, Bruno. *Douane et coproduction de sécurité*. Etude menée pour le compte de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2001. Une seconde version de ce rapport, actualisée et largement augmentée a fait l'objet d'une publication sous format électronique en 2005 : DOMINGO, Bruno. *Douane et coproduction de sécurité*, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, collection Etudes et recherches, 2005.

comment interagissaient les différents niveaux de gouvernement dans les évolutions du secteur douanier. Il s'agissait dès lors de dépasser le strict cadre national et d'envisager les emboitements, les hybridations entre niveaux de gouvernement. Ce travail s'est révélé indispensable, les évolutions du secteur douanier en France ne pouvant plus être analysées de manière autonome par rapport à celles du global « européen » (avec la mise en œuvre d'une union douanière et la structuration de politiques de sécurité intérieure européennes) et du global « international ». Sur ce dernier point, le secteur douanier est assez vite apparu comme intervenant sous contrainte. Il devait d'une part s'adapter à la libéralisation économique et commerciale intervenant au niveau mondial via les logiques de désarmement tarifaire dans le cadre du GATT puis de l'Organisation Mondiale du Commerce, mais aussi au niveau intra-européen avec la mise en œuvre du Grand Marché Intérieur de 1993. Cette phase libérale questionnait ainsi l'existence et les modalités d'action des administrations douanières, les conduisant à entreprendre une forme de résistance à cette désinstitutionnalisation européenne via une rationalisation affichée en termes de « modernisation ». Cela constitue un facteur important d'explication de la promotion de nouveaux prismes liés à la protection des populations dans le travail douanier. Cette dynamique s'est très vite trouvée associée aux impacts du 11 septembre 2001. Le « choc » du 11 septembre s'est traduit par de nombreuses réformes des politiques américaines des frontières, affectant les « gardes-frontières » au sein desquels on peut classer les acteurs du secteur douanier. Nous avons donc cherché à mieux comprendre comment les politiques publiques douanières avaient évolué aux Etats-Unis²⁸⁹. On s'est progressivement aperçu que les effets de ces transformations n'avaient pas seulement affecté le territoire américain. Si les Etats-Unis ont alors restructuré leurs bureaucraties douanières, ils ont aussi entrepris un large travail d'influence en direction de leurs partenaires économiques et commerciaux, usant de leur puissance pour imposer de nouvelles normes de régulation et de sécurisation des flux commerciaux mondiaux contre les risques de terrorisme. Cette découverte nous a ainsi conduit à envisager un travail sur la structuration de ces nouvelles normes douanières de sécurité, en déplaçant encore le regard vers une autre institution, l'Organisation Mondiale des Douanes. Celle-ci a été une instance nodale de structuration et de diffusion de nouvelles normes au niveau international articulant action douanière et lutte contre le terrorisme. Cette série d'interactions institutionnelles a également affecté les politiques douanières européennes

²⁸⁹ DOMINGO. Bruno. « Reconfigurations des douanes et protection contre le terrorisme en Amérique du Nord », In DIEU, François (dir), *Questions de Sécurité*. Paris : L'Harmattan, 2006.

qui ont progressivement été redéfinies à partir du milieu des années 2000 pour permettre d'intégrer ces nouveaux enjeux de protection et de lutte contre le terrorisme. Ces analyses, conduites sur plusieurs niveaux, sont sans aucun doute parcellaires et incomplètes. Elles réintroduisent néanmoins suffisamment de matériel empirique pour élaborer un questionnement sur les politiques publiques internationales et sur la structuration des politiques européennes dans le monde de l'après-11septembre 2001 dans une perspective « douanière ». L'analyse de la dimension européenne nous a ainsi conduit à exploiter une documentation issue de différentes organisations européennes (notamment la Commission européenne et le Conseil de l'UE). En effet, dans la perspective de travailler sur ces questions, nous avons alors entamé quelques échanges électroniques par courriel avec certains responsables de bureaux, notamment à la Commission européenne. Ces quelques échanges nous ont paru souvent décevants, nos interlocuteurs nous redirigeant souvent vers des documents produits par leur propre institution, mais qui, bien que fort utiles pour notre recherche, manquaient de contextualisation historique, masquant les processus plus profonds à l'œuvre et permettant de cerner les évolutions du secteur douanier selon cette logique multi-niveaux. On a donc choisi, à partir de multiples types de documents (ex : textes juridiques, travaux préparatoires et communications, communiqués de presse, études, etc.) de reconstituer la formulation des politiques européennes en essayant de comprendre les logiques qui étaient à l'œuvre. De ce point de vue, la mise à disposition par les institutions européennes de bases de données documentaires a grandement facilité l'accès à la documentation. Nous avons ainsi consulté ces bases et analysé de nombreux documents produits par la Direction générale fiscalité et union douanière, par la Direction du commerce, par les Directions changées des affaires intérieures et des frontières, de la Commission européennes, mais également de l'Organisation de lutte anti-Fraude (OLAF) et d'Europol. Nous avons également procédé à une analyse des comptes rendus (publics) du groupe de travail du Conseil de l'UE traitant de l'application de la loi en matière douanière. Cette documentation est particulièrement riche et son exploitation visait à historiciser les processus, à comprendre comment évoluaient les politiques publiques douanières en relation avec les préoccupations de sécurité. Ce travail nous a permis de comprendre que ces différentes institutions ne construisaient pas toujours des politiques cohérentes entre elles, nous conduisant à formuler une nouvelle hypothèse : celle de la structuration d'un « champ douanier de la sécurité », adoptant des logiques isomorphiques par rapport au champ de la sécurité, mais permettant également aux acteurs douaniers de se découpler de ce dernier, en disposant de leur propre agenda et de leurs propres instruments

douaniers. Le secteur douanier nous est alors apparu doublement impliqué dans les logiques de sécurité : dans une logique de mobilisation dans le champ policier et dans une logique d'autonomie dans le champ douanier. Cette double inscription permet aux organisations douanières d'être instrumentées (avec les avantages d'une maîtrise partielle de l'agenda) d'une part, tout en disposant d'autre part de marges de manœuvre plus conséquentes par la construction d'un dispositif institutionnel propre, plus largement autonome par rapport aux acteurs policiers et militaires. C'est dans ce champ douanier qu'est construit un secteur douanier de la sécurité distinct de celui des polices.

En 2008, nous avons également eu l'opportunité de travailler sur un rapport d'étude collectif sur le marché de la sécurité privée²⁹⁰. Cette contribution nous a ainsi permis d'approfondir certains points, en soulignant la mobilisation plus importante du secteur privé dans la régulation sécuritaire des échanges commerciaux internationaux²⁹¹, avec le développement parallèle de différents programmes de coopération douane-entreprise et de facilitation des procédures douanières pour les acteurs du commerce. Il questionnait ainsi empiriquement les enjeux de privatisation et de pluralisation que nous avons longuement évoqués. L'un des instruments les plus mobilisés en la matière a consisté dans l'enrôlement des entreprises et des acteurs commerciaux dans des programmes de certification « sécuritaire » de leurs activités. Nous avons ainsi continué à conduire nos analyses et nos réflexions sur les évolutions de ce monde douanier « post-11 septembre 2001 » en nous interrogeant sur les mutations subséquentes du gouvernement des frontières²⁹², sur la coopération douanière européenne²⁹³, sur le rôle des douanes dans la protection des

²⁹⁰ MINASSIAN et al. Gaidz, *Le marché de la sécurité privée en France*. Rapport pour l'INHES, Paris, 2008.

²⁹¹ DOMINGO, Bruno. *Formes et processus de la privatisation de la sécurité aux frontières*. Rapport pour l'INHES, Paris, 2008, 130 p. DOMINGO, Bruno. *Points de repères et questionnements sur les formes privées de policing et sur les modalités de sa marchandisation en France*. Rapport pour l'INHES, Paris, 2008, 34 p.

²⁹² DOMINGO, Bruno. « Territoire et sécurité globale ». In *Cahiers de la Sécurité*, n°8, 2009. DOMINGO, Bruno. « Actualité du gouvernement des frontières en Europe ». In *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°217, décembre 2015. DOMINGO, Bruno. « National Borders, Surveillance, and Counter-Terrorism Tools in France before and after 9/11 » In WINTERDYK J. A. and SUNDBERG K.W. *Border Security in the Al-Qaeda Era*, CRC Press, 2010, pp. 121-158.

²⁹³ DOMINGO, Bruno. « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? ». In de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Politique européenne : Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation*, 2007, n°23, pp. 37-55. DOMINGO, Bruno. « La coopération douanière européenne : entre intégration et fragmentation ». In *Cahiers de la Sécurité*, Paris, la documentation Française, n°38, 2017.

entreprises²⁹⁴. Au cours de cette période, nous avons également pu réaliser un nouveau retour au terrain. Après avoir analysés les transformations des contrôles douaniers aux frontières terrestres au début des années 2000 et après avoir mené ce travail sur l'analyse de la transformation des cadres de travail douanier, notamment au niveau des politiques publiques douanières européennes et internationales, il nous a semblé utile de porter à nouveau un regard sur la mise en œuvre de ces mutations macro politiques sur les pratiques de contrôle. Nous avons pu ainsi procéder en 2010 à deux séries d'observations et à la conduite d'entretiens semi-directifs sur des « nœuds » de la mondialisation commerciale en France, deux points frontières connectés au réseau des échanges commerciaux globaux : l'aéroport de Paris Charles-de-Gaulle et le port du Havre. Ces deux terrains nous ont permis de suivre les agents de terrain des brigades de douanes dans la réalisation de leurs contrôles, ainsi que d'échanger avec divers professionnels engagés dans des activités de contrôle plus techniques (ex : contrôles sur le scanner géant du Havre, contrôles ex-post, services locaux de renseignement, etc.). Ces différentes observations et entretiens²⁹⁵ ont également été riches d'enseignement, ouvrant sur l'hypothèse d'une reconfiguration des territoires du contrôle étatique sur des nœuds de trafic (au double sens du terme de circulation et de fraude commerciales) et de la constitution progressive d'une chaîne des contrôles douaniers tout au long du processus de transport international des marchandises (contrôles en archipel).

Les dernières années (2012-2017) que nous avons consacré à l'actualité douanière ont permis de continuer à approfondir les dynamiques que nous avons précédemment identifiées. Celles-ci ont notamment connu un certain nombre d'accélération, notamment dans le domaine de l'informatisation douanière, de la réforme et de l'adoption d'un nouveau code des douanes européen, mais aussi avec le renforcement des politiques de contrôle des frontières extérieures européennes, ou le développement de référentiels de contrôle valorisant toujours plus l'analyse de risque. L'attribution de la gestion des programmes PNR (Passenger Name Record) à de nombreuses organisations douanières contribue ainsi à renforcer le rôle du secteur douanier dans la police des circulations transnationales. Les chantiers sont donc encore nombreux à investir. L'un des plus

²⁹⁴ DOMINGO, Bruno. « Douanes et contrefaçons ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, la documentation Française, INHESJ, n°15 (janvier-mars), pp. 121-130. DOMINGO, Bruno. « Douanes et protection de l'entreprise, in Cahiers de la Sécurité », Paris, la documentation Française, 2016.

²⁹⁵ DOMINGO, Bruno. *Le gouvernement douanier des marchandises illégitimes dans un monde de flux*, rapport pour l'INHESJ, Paris, 2010, 183 p.

spécifique résulte de l'impact des attentats en France en 2015 qui ont conduit à un fort réinvestissement des contrôles douaniers aux frontières nationales (et non plus seulement européennes), avec une mobilisation très claire de l'instrument douanier à des fins de sécurité nationale (tant au niveau de la surveillance matérielle de points ou de zones frontalières, que du suivi de la contrebande d'objets d'art ou des stratégies financières des mouvements terroristes). On fait ainsi l'hypothèse d'un retour du territoire et des logiques linéaires du contrôle, au moins du point de vue discursif, avec toute la difficulté des moyens dans un contexte de forte rationalisation budgétaire dont les services douaniers ne sont pas exclus. Mais cette hypothèse doit être complétée par une seconde hypothèse qui questionne la reformulation des contrôles douaniers autour d'un dispositif complexe organisé autour d'une meilleure gestion de l'information commerciales (logique de renseignement), de coopération internationale, d'informatisation et d'analyse des risques de fraude, de sélectivité et de non intrusivité des contrôles, d'implication des acteurs du secteur privé, etc. Cette nouvelle architecture des contrôles vise à permettre d'opérer une police des flux transnationaux tout en répondant aux enjeux de libre circulation mondiale et européenne des marchandises, d'attractivité du territoire national, de bonnes relations avec les acteurs du commerce. Elle permet de résoudre une équation dont les termes respectifs sont à priori antagoniques : laisser circuler d'une part et surveiller / contrôler d'autre part les flux commerciaux internationaux ou transnationaux, légaux ou prohibés, entre les acteurs de l'économie légale et/ou criminelle.

Un second champ d'étude s'est également ouvert à nous plus récemment, que nous avons brièvement entraperçu au début des années 2010 lors de nos investigations sur les « nœuds » portuaires et aéroportuaires : celui de l'insertion du secteur douanier dans des logiques néo-managériales, visant à assurer la « modernisation » de l'administration et mesurer sa « performance ». Ces questionnements ont émergé plus récemment dans notre réflexion notamment à la suite notamment de la consultation des travaux de Jacques de Maillard consacrés aux nouveaux modes de management dans les organisations policières²⁹⁶. On fait l'hypothèse que l'introduction de ces nouveaux systèmes de management au sein du monde douanier peut aussi être constatée. Elle s'effectue à partir

²⁹⁶ de MAILLARD, Jacques. « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée ». In *Revue française de science politique*, 59 (6), décembre 2009, p. 1197-1230. de MAILLARD, Jacques. « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France » (avec A.-C. Douillet et M. Zagrodzki). In *Politiques et management public*, 31 (4), 2014, p. 421-442. de MAILLARD, Jacques. « Pour une approche réflexive de la performance. Une critique et des propositions », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 32, 2015, p. 78-86.

de narrativités et de pratiques organisées autour du paradigme de la « modernisation » au niveau international et parfois européen (avec la diffusion de normes et de programmes de modernisation et de « renforcement des capacités via notamment l'Organisation Mondiale des Douanes ou la coopération technique internationale ; avec la mise en place de politiques structurelles et de programmes de renforcement des infrastructures et de professionnalisation des services douaniers opérant aux frontières extérieures orientales de l'UE, via notamment l'activité de la Commission européenne). Il se construit en revanche autour des narrativités de la « performance » en France, sur la base d'enjeux de maîtrise des finances publiques et de processus de hiérarchisation des objectifs prioritaires. Ces processus néo-managériaux se basent sur un renforcement de l'informatisation et des technologies, une remise en question des méthodes traditionnelles de contrôle des flux, qui peuvent questionner les professionnels douaniers. Ils peuvent donner lieu à un certain nombre de résistances au sein de l'administration douanière française par des agents et leurs représentants syndicaux qui voient dans ces processus une perte de pouvoir et un affaiblissement de l'institution (la rationalisation opérée se traduisant par diverses fermetures de brigades et de bureaux de douane, voire par une diminution générale du volume des personnels).

B - Etablir un cadre méthodologique permettant la comparaison

La thèse présentée ici trouve donc sa source dans une intuition du sens commun : les services douaniers apparaissent « naturellement » comme une force de police. La démarche induit un raisonnement analogique qui met en correspondance plusieurs notions, celle de « douane », de « police » et de « sécurité ». Si l'on suit Cécile Vigour, « l'analogie (du grec *analogia*) est une ressemblance établie par l'imagination entre deux ou plusieurs objets de pensée essentiellement différents²⁹⁷ ». En effet, les éléments fonctionnels (ex : la lutte contre le trafic de stupéfiants) ou organisationnels (ex : l'uniforme, l'arme) qu'il mobilise renvoient à certaines similitudes qui peuvent être établies entre différents secteurs de l'action publique relative à la prévention et répression des déviances et délinquances. L'analogie entre douane et armée / police est réalisée dans de nombreux ouvrages consacrés à la douane et aux questions douanières²⁹⁸. Elle concerne autant les aspects

²⁹⁷ VIGOUR, Cécile. *La comparaison en sciences sociales*. Paris : la découverte, 2005, p. 8.

²⁹⁸ Néanmoins cette analogie n'est jamais questionnée en profondeur, sauf parfois en termes de filiations historiques, de même que la relation entre les différents secteurs d'action publique n'apparaît pas comme un

organisationnels que normatifs. Ce point de départ ouvre donc sur une question ontologique : la douane est-elle une force de sécurité ou de police ? Les réalités empiriques que désignent ces termes procèdent-ils d'une même essence ?

Posée ainsi, la question est bien entendu fallacieuse puisqu'elle renvoie à des réalités détachées de tout contexte historique, politique et social. En revanche, elle introduit l'amorce d'un questionnement comparatif et critique, visant à cerner des homologues entre différents secteurs de l'action publique. Ce premier niveau d'analyse apparaît tout à fait indiqué pour penser la complexité de l'Etat et pour ne pas réduire ce dernier à un assemblage fonctionnel au sein duquel chaque bureaucratie aurait sa place en venant répondre à un besoin sociétal déterminé. Bien au contraire, ce type d'analyse, s'il vise autre chose que la stricte comparaison des institutions et des structures comme le ferait le droit comparé, permet de construire certaines hypothèses tout à fait instructives sur la pluralité de l'Etat et sur son fonctionnement au concret. Il permet d'ailleurs de montrer que la sociogenèse des Etats (processus toujours actuel si l'on considère que ces derniers sont aujourd'hui, comme hier, maîtres et sujets de leur environnement international) apparaît comme un processus de stratification interne imparfaitement réalisé. Ainsi, notre questionnement, à la base relativement classique et centré sur l'analyse d'une institution nationale (la douane), a finalement été déployé à partir d'une analyse des configurations nationales, européennes, mondiales. L'ampleur (et l'immodestie manifeste) de cette démarche multi-niveaux suppose de procéder à de nombreux choix, mais aussi à une articulation, pas toujours évidente, entre plusieurs approches et travaux en Science-politique, notamment en matière de sociologie de l'Etat, de Relations Internationales, d'études européennes et de politiques publiques. Elle nécessite ainsi de convoquer des travaux issus de divers champs disciplinaires (notamment les études sur le policing, la sociologie de la déviance, les études européennes, etc.) lorsqu'elles permettent d'alimenter la réflexion. Elle entend se déployer principalement à partir d'une approche méso-sociologique même si certaines analyses plus macro ou micro sociologiques permettent aussi parfois de mieux rendre compte de certaines dimensions des phénomènes étudiés.

enjeu de compréhension. Les toutes premières lignes de l'ouvrage d'introduction au droit douanier, rédigé par Claude Berr, apparaissent très représentatives de cet état de fait. L'auteur annonce ainsi à son lecteur que « les développements qui suivent ne seront pas consacrés à la Douane en tant qu'administration essentielle de tout Etat organisé. Il ne sera donc traité, si ce n'est exceptionnellement, ni de son organisation, ni de son fonctionnement, ni des problèmes qu'elle a pu rencontrer dans le passé (rattachement au ministère des finances, de l'Economie, de l'Industrie, etc.) ou qu'elle rencontre encore aujourd'hui (relations avec d'autres administrations, en particulier avec la police et la gendarmerie) », in BERR Claude J. *Introduction au droit douanier*. Paris : Economica, 2008, p.1.

Elle valorise souvent une approche sociogénétique de l'institutionnalisation et de l'évolution des champs, mais tout en restant cantonnée à une période relativement récente (les trente dernières années) permettant notamment de construire des comparaisons entre les différents niveaux de gouvernement et entre plusieurs séquences temporelles. La comparaison doit ainsi porter non seulement sur les normes, les organisations, les échelles de gouvernement, mais aussi sur les dynamiques inter-normatives, inter-organisationnelles, inter-scalaires.

Pour répondre à cette question on peut envisager d'une part l'évolution des relations police douane mais aussi les modes d'instrumentation par les politiques publiques nationales, européennes et internationales. D'un comparatisme entre institution nationales, on est donc passé à une comparaison des instrumentations par les pouvoirs politiques, donc à une analyse de la gouvernementalité. On verra que les catégories de police et de douane se brouillent au niveau européen et international. Cette démarche permet d'interroger les frontières entre le champ douanier et le champ policier et de dépasser l'approche ontologique pour s'acheminer vers une approche plus relationnelle. L'approche ontologique demeure pourtant une étape essentielle de la démonstration pour décrire précisément en quoi polices et douanes apparaissent comme des institutions relativement homologues dans le champ de la sécurité. Pour répondre à ces enjeux, on peut d'une part envisager l'évolution des relations police douane mais aussi les modes d'instrumentation par les politiques publiques nationales, européennes et internationales. D'un comparatisme strict entre institution nationales, on est donc passé à une comparaison essayant de prendre en compte les instrumentations opérées par les pouvoirs politiques, donc proche d'une analyse en termes de gouvernementalité.

Plusieurs angles d'approches ont été successivement expérimentés pour tenter d'y apporter des éléments de réponse argumentés : identification des acteurs et des normes relevant du secteur douanier, interrogation sur les fonctions de sécurité assurées par ce secteur (ex : missions, modalités d'intervention en matière d'enquête ou de contrôle des frontières, mais aussi dans la lutte contre la criminalité), comparaison des modalités d'organisation ou d'action avec d'autres acteurs de sécurité, description des relations de ce secteur douanier avec d'autres secteurs d'action publique contribuant à la sécurité (avec l'hypothèse sous-jacente d'une perméabilité des secteurs, d'isomorphisme et de transferts intersectoriels, mais également du développement de logiques de concurrences ou d'autonomie).

L'enquête de terrain a fait appel à deux techniques de recherche : l'entretien et l'observation directe. L'utilisation de ces deux techniques vise à compenser les faiblesses de l'analyse documentaire. Si cette dernière permet d'échapper partiellement à une localisation extrême de la collecte des données, elle demeure cependant insuffisante. En effet, seule l'observation directe des pratiques actualisant une socialisation professionnelle spécifique (par exemple lors de la mise en œuvre par les agents d'un contrôle routier) permet d'avoir accès aux éléments les moins visibles et les mieux intériorisés du métier de douanier. Les entretiens avaient quant à eux deux objectifs principaux : 1) le recueil de données descriptives objectives ; 2) la recherche du sens que les différents acteurs donnent à leurs actions²⁹⁹. Outre des entretiens avec les chefs des différents services, nous avons tenu à établir des contacts avec l'ensemble des personnels afin d'accéder aux discours de toutes les catégories d'agents. La forme des entretiens a été plus ou moins encadrée. Ainsi, nombreux ont été ceux réalisés sur une base de semi-directivité avec enregistrement/retranscription. De même, d'autres entretiens moins formalisés méthodologiquement ont été réalisés avec des agents des différents services, notamment lors de certaines phases d'observation directe. Une grille d'enquête simplifiée a servi de base à l'élaboration de grilles d'entretien et d'observation qui ont dû être adaptées en fonction des acteurs interrogés et des contextes.

Grille d'enquête simplifiée

Missions considérées comme missions de sécurité au sein de la DGDDI

Éléments contentieux ;

Structures douanières ;

Pouvoirs et mise en œuvre de ces pouvoirs ;

Implication de la douane dans des politiques publiques de sécurité ;

Coopérations/Concurrences avec les services de police, gendarmerie, impôts etc. ;

Relations avec les préfetures et l'administration de la justice ;

Organisation de la surveillance générale et des contrôles aux frontières ;

Contribution des autres services douaniers à la production de sécurité ;

Coopération transfrontalière, coopération européenne et internationale ;

Renseignement douanier ;

Pénologie douanière.

²⁹⁹ KAUFFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Nathan Université, coll. 128, 1999.

Notre préoccupation était de penser la douane dans sa globalité. La volonté de ne pas enfermer l'analyse dans certains secteurs (ex : la douane et les stupéfiants) permettait de penser cette institution en la « déssectorialisant ». Les processus d'observation et les entretiens que nous avons menés ont néanmoins privilégié les structures et agents de la branche surveillance et nous ont amené à avoir des contacts plus restreints avec ceux de la branche des opérations commerciales. Le droit douanier sera souvent exposé, et sera mis en rapport avec les pratiques.

VI – Plan de la thèse

Plusieurs possibilités étaient offertes pour discuter ces hypothèses. La principale aurait eu pour effet de mettre l'accent respectivement sur chacun des niveaux de gouvernement. Ainsi, après avoir décrit comment le secteur douanier s'est transformé en France, il aurait été ensuite procédé à une analyse des niveaux européen et global. Chaque niveau possède en effet ses logiques et dynamiques propres qu'il s'agit d'identifier et dont il faut rendre compte. Cette approche avait l'avantage de la clarté et pour finalité d'identifier les transformations sectorielles et intersectorielles sur chaque échelle territoriale de gouvernement. Néanmoins, ce mode de présentation tendait également à isoler chacun des niveaux de gouvernement et à leur conférer une autonomie qui est en réalité loin d'être parfaite. Cette objection aurait ainsi pu être intégrée à la réflexion tout en conservant ce mode d'analyse par strates. Ainsi, on aurait pu considérer chacun des niveaux comme la variable *dépendante* et les autres successivement comme des variables *indépendantes*. On aurait ainsi pu faire varier les points de vue sur notre objet, en éclairant nos hypothèses au prise d'un regard porté depuis l'Etat national, puis à partir des différents niveaux (européen, international et global). Pour autant, cette démarche ne donne pas entièrement satisfaction quant à la discussion et à la présentation des résultats. En effet, tout en cherchant à comprendre comment chaque niveau constitue le socle d'une rationalisation spécifique, cette approche stratifiée ne rend pas suffisamment compte des porosités, des transferts, voire des hybridations entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, on identifie dans l'analyse de ces dynamiques douanières un entrecroisement permanent des niveaux de régulation dont il faut aussi pouvoir aussi rendre compte et qui constitue une part non négligeable du matériau au centre de nos questionnements. On a ainsi préféré adopter un mode de présentation plus thématique, en cherchant davantage à articuler la prise en considération des différents niveaux.

Dans une première partie, on appréhendera la douane comme une institution et un secteur particulier d'action publique qui participe du processus de monopolisation de l'Etat, à la fois sur le plan fiscal, mais aussi celui de la violence physique légitime et des moyens légitimes de circulation. Dans cette perspective, la douane relève des instruments mobilisés par les Etats et les ensembles régionaux pour réguler les flux matériels et bien souvent humains en vue d'assurer leur sécurité. La protection douanière de l'Etat a ainsi pu historiquement se structurer autour de la rationalisation de frontières douanières, la définition de régimes de circulation, et la constitution de bureaucraties. On montrera cependant que le secteur douanier ne peut plus être appréhendée sur une base strictement nationale et stato-centrée, notamment dans le cadre du projet politique européen. Si le secteur douanier a contribué, en tant qu'instrument d'action publique, à permettre la consolidation du modèle étatique, il est depuis l'après deuxième guerre mondiale fortement affecté par les dynamiques de mondialisation et de régionalisation économiques. Il se présente ainsi désormais comme un assemblage complexe, un dispositif au sens foucauldien, partagé entre plusieurs niveaux de gouvernement. La construction des missions douanières et leur lien avec les missions de sécurité résultent ainsi à la fois d'une écologie des missions douanières structurées autour des missions fiscales, économiques, et de protection. Alors même que les fonctions fiscales en matière de douane se fragilisent et que le protectionnisme traditionnel se reconfigure autour de politiques d'attractivité, les multiples missions de sécurité se consolident. La douane apparaît ainsi comme une organisation multivalente susceptible d'intervenir dans de multiples secteurs. La construction du travail douanier se réalise néanmoins autour de la notion de marchandises et son lien avec l'action de sécurité par l'intermédiaire de discours qui associent « marchandises prohibées » et criminalité.

Dans une deuxième partie on mettra davantage en lien et l'on comparera ces missions et organisations douanières avec celles de la police. Il en résulte une forme d'homologie entre les deux secteurs d'action publique tenant à des facteurs organisationnels mais aussi à une assez forte similitude entre pouvoirs policiers et douaniers. De même, les logiques du renseignement ou de l'enquête, propres au champ policier, peuvent être identifiées dans le champ douanier. Ces homologies et ces proximités ont abouti à des formes d'hybridation de l'action douanière et policière engendrant des rapports de coopération ou de force dans le champ de la sécurité. On questionnera donc les logiques d'autonomisation et l'on

essaiera de montrer qu'un ordre négocié se structure autour des représentations croisées des acteurs sur la légitimité de la douane à intervenir au sein du champ de la sécurité.

Dans une troisième partie, on détaillera comment les services douaniers ont été instrumentés au sein des différentes politiques publiques et comment ils ont progressivement intégré dans leurs agendas de travail et dans leurs instruments d'action publique cet enjeu de la sécurité, notamment après les événements du 11 septembre 2001. Il en résulte une forme de policiarisation des services douaniers qui conservent néanmoins leur originalité et autonomie d'action. Néanmoins, ces glissements ne sont pas anodins et questionnent sur l'avenir des administrations douanières au sein du champ de la sécurité.

PARTIE I - DU CHAMP ORGANISATIONNEL DOUANIER A LA CONSTRUCTION DES MISSIONS DE SECURITE

La douane, en tant qu'assemblage bureaucratique, s'est historiquement constituée en lien avec le processus plus global de construction de l'Etat. Des fonctions ou des organisations pouvant être qualifiées de *douanières* existent cependant depuis la période antique. Cette action douanière était principalement organisée autour de la perception de diverses taxes portant notamment sur la circulation des marchandises. Au Moyen-âge, des taxes étaient ainsi appliquées certes aux frontières du Royaume de France, mais aussi au sein même du territoire. Un processus de monopolisation fiscale et de la contrainte physique s'est progressivement imposé en même temps que des frontières relativement stabilisées, avec des fonctions (politiques, économiques, migratoires, etc.) intégrées, et accompagnées d'une unification du territoire national sur le plan commercial et politique. La structuration des bureaucraties douanières a accompagné cette dynamique de construction et d'unification de l'Etat territorial.

Par-delà leurs missions fiscales, les services douaniers se sont progressivement imposés comme des instruments régulation des flux commerciaux internationaux, jouant un rôle dans la mise en œuvre des politiques commerciales qui ont fait alterner les périodes libérales et protectionnistes. L'émergence d'un référentiel global de libéralisation du commerce international et la création d'instances de régulation associées, à la suite du second conflit mondial, ont cependant progressivement affecté ce modèle centré uniquement sur l'Etat. Cette libéralisation économique a engendré une modification du référentiel sectoriel douanier. Les missions fiscales de la douane se sont ainsi vues progressivement frappées d'une forme d'obsolescence car il est devenu de plus en plus difficile pour les Etats économiquement développés de justifier la permanence de prélèvements fiscaux faisant obstacle aux échanges commerciaux internationaux. On a ainsi vu se constituer un processus de « désarmement tarifaire » conduisant à une réduction progressive et substantielle des droits de douane traditionnels entre les grands pôles économiques mondiaux. L'enjeu commercial semble avoir progressivement prévalu sur celui des ressources collectées au bénéfice des budgets nationaux, mais sans pour autant que ce dernier ait néanmoins été totalement abandonné.

Cette libéralisation des échanges s'est aussi traduite par la signature d'accords régionaux de libre-circulation des marchandises, ces dernières étant alors libérées des droits de douanes. En Europe, elle s'est concrétisée par la mise en œuvre d'un processus d'intégration économique en donnant naissance à la Communauté Economique Européenne (CEE) en 1957. Cette intégration a donné lieu à une abolition des droits de douanes entre les Etats membres et par leur report aux nouvelles frontières extérieures communautaires. Aujourd'hui, les droits de douanes ne sont ainsi plus perçus aux frontières entre Etats membres mais à la frontière entre l'Union européenne et le reste du monde. Ce changement d'échelle s'est traduit en 1968 par un processus de bureaucratisation douanière au niveau européen (notamment au niveau de la Commission européenne) ainsi que par l'institution de nouveaux instruments supranationaux (union douanière européenne, territoire douanier communautaire, code des douanes européen, tarif³⁰⁰ douanier commun). Du point de vue fiscal, les droits de douane sont également devenus une ressource propre pour la CEE puis pour l'Union européenne. Néanmoins, ces derniers sont toujours perçus par des administrations des douanes nationales qui sont demeurées les garantes de cette perception budgétaire et de la répression des fraudes attenantes.

Mais réduire l'action des services des douanes au simple domaine fiscal est réducteur. Si les droits de douanes constituent une ressource budgétaire, la vocation de ces derniers a aussi été historiquement de protéger certains segments économiques nationaux, notamment dans les domaines agricoles ou industriels. Les périodes libérales ont succédé aux périodes protectionnistes et vice-versa. Dans ce cadre, les droits de douane ont néanmoins perdu une grande part de leur efficacité et la protection des économies prend aujourd'hui des formes plus subtiles, avec le développement de nouveaux instruments « non tarifaires » de protection des échanges. Ces derniers, bien que non strictement « douaniers » (tarifaires), sont cependant toujours régulés par les administrations douanières. Des formes de néoprotectionnisme, voire de « guerre économique », se structurent donnant lieu à l'émergence de « différends » entre les grands blocs commerciaux. Mais, dans un contexte où l'économie mondiale se déterritorialise et ses acteurs se dénationalisent, les Etats reconfigurent leurs instruments douaniers. On voit ainsi émerger un nouvel idéaltype, celui de l'Etat « néo-douanier » qui cherche à mobiliser ses administrations douanières en tant

³⁰⁰ « Le tarif des douanes est avant tout le recueil des droits applicables aux diverses marchandises, mais il constitue aussi par une évidente nécessité, la nomenclature de ces marchandises, c'est à dire leur identité douanière ou espèce tarifaire ». Cf. CLINQUART, Jean. *Op. cit.* p. 112.

qu'instrument au service des acteurs économiques, de la promotion du commerce extérieur national, et de l'attractivité du territoire.

Enfin, le secteur douanier et les organisations douanières se sont vues confier diverses missions de protection du territoire, de ses frontières et de la population. Ces différentes missions que l'on pourrait aujourd'hui qualifier de « sécurité » prennent néanmoins sens au sein même du secteur douanier même si elles interrogent ses frontières et ses relations avec le secteur policier. En effet, la lutte contre les trafics de contrefaçons, de cigarettes, d'animaux et de végétaux menacés d'extinction, mais aussi contre les flux de stupéfiants constituent quelques-unes des matières sur lesquelles les services douaniers sont conduits à intervenir, parallèlement à leur investissement plus traditionnel en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts budgétaires de la nation.

Questionner ces différents domaines d'action des acteurs douaniers conduit à se pencher sur la construction des missions douanières. On peut ainsi s'interroger sur l'économie générale de ces différentes catégories de mission. Par exemple, les missions fiscales prédominent-elles sur celles relevant de la protection économique ou bien de la sécurité ? Ou bien les missions de sécurité prennent-elles le pas sur les missions économiques ou fiscales ? Ou encore, ces trois types de missions sont-ils conjointement mis en œuvre, déterminant ainsi un mandat douanier généraliste ? Répondre à ces questions implique de ne pas aborder cette économie des missions douanières de manière statique mais au contraire du point de vue processuel. En outre, il convient également de comprendre les éventuelles mutations qui peuvent intervenir au sein même de chacun de ces domaines d'action (fiscal, économique et sécuritaire), car ces transformations peuvent en effet affecter l'économie générale du mandat douanier.

Dans un premier temps, on essaiera ainsi de rendre compte de la structuration du champ organisationnel douanier. Celui-ci repose d'abord sur les administrations nationales en tant qu'elles résultent d'une histoire liée aux processus de monopolisation fiscale et de la contrainte physique légitime. On se concentrera plus précisément sur l'administration des douanes françaises, sur son histoire et son organisation centrale et déconcentrée. On essaiera ensuite de comprendre comment s'organisent les autres organisations douanières nationales à partir d'une démarche comparative mettant notamment l'accent sur leur degré de spécialisation et d'autonomie par rapport à d'autres secteurs (notamment fiscal et de de

sécurité). Pour autant, ce modèle stato-centré, auquel cette histoire a donné naissance, est devenu progressivement plus complexe. La globalisation des échanges a donné lieu, au cours du XXème, à des processus d'institutionnalisation et à des organisations internationales et supranationales, notamment dans le contexte européen. L'objectif de ce travail est ainsi d'une part de décrire les formes d'organisation concrète du secteur douanier aujourd'hui, et d'autre part de montrer que ce même secteur s'organise aujourd'hui autour de diverses organisations, intervenant au niveau national et international.

Dans un second temps, on se penchera sur « ce que fait la douane », c'est-à-dire sur la définition et les évolutions des missions fiscales, économiques et sécuritaire des douaniers français. On soulignera notamment la tendance à l'affaiblissement de leur rôle en matière de perception de ressources fiscales sur une base tarifaire mais aussi paradoxalement celle consistant à les instrumenter pour la perception de taxes très diverses qui ne sont pas stricto-sensu des droits de douane. On verra ensuite que leur rôle de protection économique se transforme, les services douaniers étant progressivement considérés comme des instruments d'un Etat « néo-douanier » cherchant à attirer les investissements sur son territoire et ses plates-formes logistiques plutôt qu'à mettre en œuvre des mesures protectionnistes traditionnelles. Enfin, concernant les missions dites de « protection », on constatera leur très grande hétérogénéité.

Dans un troisième temps, et au terme des deux réflexions précédentes, on tentera de mieux circonscrire ce qui relève de l'action douanière et la manière dont se construit le mandat et le travail douanier, notamment en lien avec les rhétoriques de sécurité. Ainsi, au-delà de la très grande hétérogénéité de leurs missions, les services douaniers concentrent en effet leur action autour de deux grands référentiels : celui de la « marchandise » et celui de la « maîtrise des circulations ». On essaiera également de montrer comment certaines missions douanières peuvent être considérées comme des missions de sécurité mais également comment certaines missions de sécurité peuvent être qualifiées de douanières. Cette subtile distinction est en effet à la source de la compréhension de différents types d'instrumentation du secteur douanier dans les politiques de sécurité, qui seront plus précisément examinées dans la seconde partie de cette thèse.

I - Le champ douanier : un assemblage organisationnel multiniveau

La structuration de services douaniers en France a étroitement accompagné le processus de monopolisation fiscale et d'unification de l'Etat et de rationalisation de ses frontières. Un rapide détour par l'histoire permet en effet de comprendre, dans ses grandes lignes, la dynamique de rationalisation progressive des dispositifs de contrôle étatique et l'émergence d'une bureaucratie publique opérant aux frontières de l'Etat. A partir des années 1950, un nouveau référentiel global de type libéral émerge à la fois sur une base internationale avec la signature des accords du GATT, mais aussi sur une base régionale avec la création de divers espaces commerciaux régionaux ayant libéralisé leurs échanges réciproques (accords de libre-échange et unions douanières). Le domaine douanier s'est ainsi élargi sur le plan organisationnel, avec la création de diverses instances internationales ou supranationales spécialisées. Les services douaniers nationaux ne constituent plus désormais les seuls acteurs du *champ organisationnel douanier* qui se présente aujourd'hui comme un véritable assemblage bureaucratique organisé sur le mode de la gouvernance multi-niveau.

A - Le niveau national : spécialisation et autonomie organisationnelles

La constitution de dispositifs douaniers s'est d'abord inscrite historiquement dans le cadre d'unités politiques cherchant à opérer une ponction fiscale sur les marchandises et les échanges commerciaux traversant leurs frontières ou leur territoire. C'est dans cette histoire que l'on trouve certains fondements de l'unification douanière du territoire national en France et de ses frontières, mais aussi l'origine de la constitution de bureaucraties chargées de différentes missions fiscales et économiques. Néanmoins, si l'on dépasse le seul cadre français pour se pencher sur les organisations douanières nationales opérant dans d'autres Etats, on comprend qu'il n'existe pas d'organisation douanière type. Au contraire, l'action douanière est aujourd'hui conduite par une assez grande diversité d'organisations plus ou moins spécialisées et autonomes. Une approche comparative permet d'identifier cette diversité organisationnelle au niveau international, mais aussi certains modes particuliers de structuration des services douaniers en fonction de leur spécialisation et de leur degré d'autonomie organisationnelle. Les frontières du champ organisationnel douanier apparaissent dès lors plus incertaines qu'il n'y paraît, permettant

d'initier un questionnement sur les différentes dynamiques de bureaucratisation à l'œuvre dans le champ douanier et celui de la sécurité.

1 - Processus de monopolisation fiscale et de bureaucratisation douanière

Norbert Elias, lorsqu'il décrit le processus de « sociogenèse de l'Etat » entame sa démonstration par un exposé sur la « loi du monopole » : « la société que nous appelons la Société moderne est caractérisée, surtout en Europe occidentale, par un niveau bien déterminé de la monopolisation. La libre disposition des moyens militaires est retirée au particulier et réservée au pouvoir central, quelle que soit la forme qu'il revête ; la levée des impôts sur les revenus et les avoirs est également du domaine exclusif du pouvoir social central. Les moyens financiers qui se déversent ainsi dans les caisses de ce pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui, de son côté est le garant du monopole fiscal. Les deux monopoles se tiennent en balance, l'un étant inconcevable sans l'autre »³⁰¹. Cette approche présente le monopole fiscal et celui de la contrainte comme les deux faces d'une même pièce de monnaie. Ces « deux monopoles clefs » sont à la fois interdépendants et fondateurs de l'édifice de centralisation. « S'ils dépérissent, tous les autres monopoles dépérissent, et « l'Etat » se délabre »³⁰². La douane n'est pas évoquée par Elias. Cependant, à la lecture de ces lignes, on ne peut qu'être frappé par son caractère syncrétique. Alors que la Police en tant que fonction sociale et appareil différenciés ne relève, dans son acception weberienne, que du monopole de la violence légitime, la douane, en tant que système de normes et comme organisation, participe de ces deux monopoles. En effet la douane est à la fois un système de normes juridiques qui impose le paiement de certains droits et taxes ainsi qu'une organisation qui possède de larges pouvoirs, notamment celui d'user de la violence légitime.

L'histoire des institutions douanières fait généralement référence à la mise en œuvre de divers dispositifs, de nature fiscale, s'appliquant à la circulation des marchandises. Les Grecs et les Romains avaient, dès la période antique, imaginé des modes de perception fiscale sur la circulation des marchandises, afin notamment de permettre l'entretien des voies de circulation et des routes commerciales. Le *teloneion* ou *portoria* était ainsi perçu à l'importation et représentait un fragment (un quarantième ou cinquantième) de la valeur des marchandises. Le recouvrement de cet impôt de circulation était alors réalisé par des

³⁰¹ ELIAS, Norbert. *La dynamique de l'Occident*, Presse Pocket, 1990, p. 25.

³⁰² Ibidem, p. 26.

compagnies privées sous la supervision des autorités publiques. Ainsi, « les *portitores* ou les *publicani* romains pouvaient décharger, inspecter la marchandise pour évaluer la valeur et ce, même si elles étaient la propriété de hauts personnages³⁰³ ». La Gaule aurait disposé de ses propres services de gestion des péages, dont l'un des chefs célèbres se serait prénommé Dumnorix, que Jules César évoque dans sa *Guerre des Gaules*. L'Empire Romain regroupa les différentes provinces gauloises en une circonscription douanière unique aux frontières de laquelle était prélevée la *quadregesima galliarum* (impôt de 1/40ème de la valeur des marchandises franchissant la frontière). Mais les *portoria* vont se multiplier et être progressivement perçues sur les circulations au sein même des limites de l'Empire Romain. Ainsi, « l'octavia qui apparaît au IVème siècle est perçu non seulement aux frontières mais également aux limites des circonscriptions fiscales. On observe la même tendance pour l'Empire Romain d'Orient et ce, jusqu'à sa chute en 476 après J.C. Les impôts douaniers ont repris l'appellation grecque de *teloneion* et leur recouvrement est confié à des fermiers, les *Commerciaires (commercarii)* répartis sur tout l'Empire³⁰⁴ ».

Durant les époques mérovingiennes et carolingiennes, les changements sont mineurs. Le *Teloneum* ou *Tonlieu*³⁰⁵ constitue un droit de passage perçu aux frontières et à l'intérieur du territoire, notamment lors du franchissement des routes, rivières, fleuves et ponts. Les *péages* tendent à se multiplier. Si Charlemagne (742 -814) tente de rationaliser la perception des droits perçus sur ces péages, ces derniers finiront néanmoins par être accaparés par les puissances féodales au détriment du centre politique. Ils vont ainsi se multiplier et, après l'éclatement de l'Empire carolingien, on assiste à une multiplication des taxes intérieures que l'avènement du régime féodal conforte et qui tendent à créer un véritable maquis fiscal. Le recouvrement est alors assuré de manière variable par des agents publics locaux ou par des fermiers.

En 1304, Philippe Le Bel interdit l'exportation de certaines marchandises sauf si certains droits sont acquittés auprès de l'administration des douanes royales. Il ne s'agit plus seulement de prélever des taxes à l'entrée. Ainsi est esquissée pour la première fois, une véritable politique douanière de contrôle des exportations. Ainsi, « pendant le Haut Moyen-Age (476-1000), certaines exportations sont interdites afin de retenir certaines

³⁰³ *Histoire de la douane française* : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise>

³⁰⁴ *Ibidem*

³⁰⁵ *Ibidem* : « Appelés « tonlieux » (*telonea* du grec *teloneion*), ils concernent les ports (*portatica*), routes (*rotatica*), ponts(*pontatica*) ou encore les fleuves (*ripatica*) ».

ressources dans le pays (grains, espèces monétaires). Au XIV^{ème} siècle, Philippe IV le Bel (1268-1314) s'en servira comme arme économique contre ses ennemis. Cependant, des dérogations peuvent être accordées par le Maître des ports et passages qui est un haut fonctionnaire royal. Les autorisations d'exporter s'accompagnent alors de la mise en place d'un droit dit de *haut-passage* en 1304. En 1324, Charles IV (1294-1328) décide à son tour de taxer les exportations de certaines marchandises (vin, grain, poisson, viande, etc.). Il crée alors le *droit de Rêve* (*rêve* pour recette) qui s'applique sur ces biens, suivi en 1369 par le droit de *traite Foraine* (*foraine* pour commerce extérieur). Un embryon d'administration se met en place aux points de passage autorisés pour percevoir ces droits. Il est à noter que le terme *droit de traite* désignera plus tard les droits de douane en général »³⁰⁶.

Durant le Moyen-Age, on assiste ainsi à une multiplication des différents impôts sur les circulations de marchandises, mais également à une mobilisation des instruments douaniers à des fins économiques par le pouvoir central. Le contrôle du commerce extérieur émerge ainsi comme instrument politique. Comme le souligne Jean Clinquart, « on cherche à retenir à l'intérieur du royaume ce dont on craint de manquer ou dont on souhaite priver l'étranger ». Néanmoins, c'est à un véritable chaos fiscal, avec des impositions répétées renchérissant le prix des produits, auxquels sont soumis les marchands. Cette complexité est renforcée par le fait que ces nombreux impôts³⁰⁷ sont affermés séparément. Ainsi, aux XV^{ème} et XVI^{ème} siècles, « le dédouanement d'un chargement composite avec des marchandises soumises à des droits différents peut faire intervenir plusieurs services³⁰⁸ ».

On constate ainsi que, dès la période antique, les pouvoirs centraux ont mobilisé l'impôt douanier pour financer la consolidation du régime politique. Ce processus de monopolisation fiscale, identifiable avant la constitution des Etats contemporains, était soutenu par un processus de bureaucratisation. Des organisations spécialisées se sont ainsi constituées pour procéder à la collecte de ces impôts au profit des autorités centrales. Et, il apparaît que ces organisations se sont vu confier un certain nombre de pouvoirs de

³⁰⁶ *Idem.*

³⁰⁷ *Histoire de la douane française* : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise> : « Les droits perçus, dont la diversité est sans limite, portent des appellations parfois pittoresques. Outre le haut-passage, le rêve et la traite foraine, on trouve la douane de Lyon et de Valence, les convoi et comptable de Bordeaux, la table de fer, la branche de cyprès de Blaye, le premier tonneau de fret, l'entrée de Calais, le sénage, le quillage et le cellerage de Nantes, la traite morte de Bretagne, la coutume de Bayonne, le péage d'Aix, etc. »

³⁰⁸ *Ibidem.*

régulation et de contrainte assimilables à des pouvoirs de police. Un autre point d'intérêt est celui du mode de gestion choisi, avec le recours à des organisations privées liées par contrat au pouvoir central. En France, l'affermage constituera la base de l'organisation bureaucratique douanière au Moyen-Age, avant l'émergence d'une administration publique sous la période révolutionnaire.

En matière douanière, à la veille de la Révolution française, la France d'Ancien Régime³⁰⁹ était ainsi divisée en trois ensembles territoriaux distincts : les *provinces dites des cinq grosses fermes* ; les *provinces réputées étrangères* ; les *provinces dites à l'instar de l'étranger effectif*. En effet, en 1360, pour payer la rançon exigée par le traité de Brétigny³¹⁰, le roi Jean II le Bon établit les *aides*, impôts indirects sur la vente des marchandises, sur les vins et les boissons et sur le sel. La majeure partie des provinces³¹¹ de la langue d'Oïl les acceptèrent et constituèrent un ensemble qui prendra plus tard le nom de *provinces des cinq grosses fermes*³¹², les autres étant réputées *étrangères*. Les provinces ayant refusé le système des *aides* (provinces du Midi et du Nord Est notamment) obtinrent ainsi quant-à-elles leur exemption des nouveaux droits par l'acquittement d'une somme payée comptant dénommée *abonnement*. Elles furent ainsi considérées comme *étrangères*³¹³ et ne pouvaient dès lors expédier des marchandises dans les *provinces des cinq grosses fermes*, ou en recevoir, qu'après avoir acquitté des droits d'entrée et de sortie

³⁰⁹ BOY, Jean-Claude. *L'administration des douanes en France sous l'ancien Régime*, Editions de l'AHAD, Neuilly, 1976.

³¹⁰ *Histoire de la douane française* : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise> : « Suite à la bataille de Poitiers (1356), le roi Jean le Bon (1319-1364) est fait prisonnier par les Anglais. La libération du souverain nécessite le paiement d'une rançon colossale de 3 millions de livres et la cession de la moitié du Royaume. La levée de nouveaux impôts pour financer cette rançon finira de rendre les finances exsangues et déstabilisera le Royaume. On assiste alors à un éclatement du pays avec la création de frontières intérieures. Ainsi, en dehors de son domaine propre (l'Île de France), le roi doit respecter les privilèges des provinces en obtenant leur accord. Ces privilèges (lois particulières) constituent une garantie contre l'arbitraire du pouvoir royal. Certains acceptent ces taxes comme une partie du pays d'Oïl, à l'inverse d'une large partie du pays d'Oc qui s'en affranchit par un paiement forfaitaire. Désormais, ces deux groupes de territoires sont réputés étrangers l'un à l'autre ; à leurs frontières seront perçus les mêmes droits qu'aux frontières extérieures ».

³¹¹ De nombreuses provinces françaises conservaient un certain nombre de privilèges notamment dus à leur tardive intégration au Royaume et à l'autonomie locale importante qui leur était dévolue. L'un de ces privilèges consistait dans la capacité d'approuver ou de refuser les subsides réclamés par le Roi. L'organisation douanière en « fermes » découle de ces considérations.

³¹² Ce sont : l'Anjou, l'Aunis, le Beaujolais, le Berry, le Boulonnais, la Bourgogne, la Bresse, le Bourbonnais, le Bugey, la Champagne, la Chatellenie de Chantoceaux, les Dombes, le Maine, la Normandie, la Picardie, le Poitou, Thouars, l'Île de France, l'Orléanais, le Nivernois, le Perche et la Touraine.

³¹³ Ces provinces étaient les suivantes : l'Angoumois, l'Artois, l'Auvergne, la Basse Navarre, le Béarn, la Bretagne, le Cambrésis, le comté de Foix, le Dauphiné, la Flandre, le Forez, la Franche-Comté, la Gascogne, la Guyenne, le Hainaut, les îles de Ré et d'Oléron, le Languedoc, le Limousin, la Lorraine, le Lyonnais, la Manche, la Provence (moins Marseille), le Roussillon, le Rouergue, la Saintonge et le Vivarais.

aux frontières de celles-ci. Ainsi, « les cinq grosses fermes formaient donc un véritable Etat dans l'Etat ; elles percevaient les mêmes droits sur les frontières françaises que sur les frontières étrangères³¹⁴».

La dénomination *Cinq grosses fermes* aurait été employée pour la première fois en 1598, lorsque Sully (1559-1641) décida d'entreprendre des réformes afin d'unifier les pratiques administratives et les territoires douaniers et fiscaux. Ce dernier confia la perception de l'ensemble des droits perçus sur les territoires s'étant soumis à l'autorité du Roi à une seule ferme (au lieu des cinq existantes). Le *Règlement Général sur les traites de 1607* participe ainsi à unifier les pratiques administratives et à centraliser l'action douanière autour d'un même opérateur privé. Néanmoins, ce travail de simplification ne concerne pas tout le territoire du Royaume. Afin de renforcer la centralisation, Sully somme les *provinces réputées étrangères* de se fondre au territoire des *cinq grosses fermes*, mais sans néanmoins atteindre son objectif. Toutes ces provinces étaient fort attachées à leur indépendance fiscale et, malgré les nombreuses tentatives pour les inciter à se fondre dans le système des cinq grosses fermes, cette unification douanière du territoire national tardera à voir le jour. Le territoire douanier d'Ancien Régime constituait donc une véritable mosaïque. En effet, « chaque province réputée étrangère avait un tarif particulier (ou parfois commun à plusieurs) s'appliquant aux marchandises venant de l'étranger, des cinq grosses fermes, ou des autres provinces réputées étrangères, payant les droits de la province d'où elles sortaient, de celles dont elles empruntaient le passage, et de celles qui étaient le terme de leur destination³¹⁵».

Les provinces dites à *l'instar de l'étranger effectif*³¹⁶ étaient peu nombreuses et peuvent être assimilées à des zones franches pouvant librement commercer avec l'étranger. Cette condition particulière était due à la nouveauté de leur rattachement au Royaume. Leur imposer de nouvelles contraintes aurait eu un impact néfaste à la fois sur le plan économique (une grande partie du commerce de ces provinces était en effet lié à l'étranger) et politique (avec la nécessité de légitimer le nouveau pouvoir royal auprès de populations nouvellement assujetties).

³¹⁴ GALLERY, « *Les douanes avant Colbert et l'ordonnance de 1664* ». In *Revue historique*, T. XVIII, 1882. Cité par BOY, Jean-Claude Boy, *L'administration des douanes en France sous l'ancien Régime*, Editions de l'AHAD, Neuilly, 1976.

³¹⁵ BOY, Jean Claude. *Op. cit.* p.15.

³¹⁶ Ces provinces sont dans le détail : l'Alsace, la Lorraine, les Trois Evêchés, le pays de Gex, le pays de Labour, ainsi que les ports francs de Marseille, Dunkerque, Bayonne, Saint-Jean-de-Luz et Lorient.

Ce processus de réforme est confirmé par Colbert, contrôleur général des finances de Louis XIV, qui est influencé par les doctrines mercantilistes. Celui-ci institue toute une série de réformes visant à développer l'activité internationale des entreprises du Royaume et le commerce extérieur français. Il va notamment utiliser les droits de douanes à des fins de protection commerciale tout en rationalisant l'organisation du territoire douanier. Le 18 septembre 1664, il propose ainsi un nouveau tarif afin de faire disparaître les douanes intérieures. Mais son projet est rejeté par les provinces réputées étrangères fortement attachées à leurs privilèges. Cependant, ce *tarif de 1664* a contribué à simplifier les droits applicables aux *cinq grosses fermes*. De manière globale, ces dernières bénéficient désormais d'un *tarif unique* à l'entrée comme à la sortie. Elles sont transformées en une véritable *union douanière*, les marchandises pouvant circuler librement à l'intérieur des différentes fermes sans acquitter de droits de douane. Cependant, l'objectif premier, qui était de parvenir à l'établissement d'un territoire douanier unifié sur l'ensemble du territoire du Royaume échoua. Dans les provinces *réputées étrangères*, le système douanier demeurait toujours aussi complexe. En 1667, Colbert instituera un nouveau tarif d'inspiration protectionniste (que l'on a qualifié de « tarif de guerre »), avec une très nette augmentation des droits, notamment sur les produits textiles, afin de protéger l'industrie française de la concurrence des produits anglais et hollandais. Ce nouveau tarif met en place une réglementation dite des « droits uniformes » : « toute marchandise inscrite dans ce nouveau tarif acquitte, lors de son importation en France, les droits uniformes. Après quoi elle est exempte de tout autre droit³¹⁷» (ceux du tarif de 1664 pour les cinq grosses fermes ou ceux d'un tarif local si elle est transportée dans une province réputée étrangère). Deux conditions sont nécessaires pour bénéficier de ce régime. Il ne doit pas s'écouler un temps supérieur à trois mois entre le moment où la marchandise franchit la frontière nationale et le moment où elle est reçue par son destinataire. De plus, cette marchandise ne doit pas être revendue ou exportée sous peine de perdre sa qualité de marchandise étrangère (elle serait alors traitée comme une marchandise nationale, et deviendrait sujette à tous les droits internes de circulation). Donc, « il s'agit donc d'un véritable tarif national appliqué uniquement sur les frontières extérieures du royaume et dispensant de tout autre droit de douane intérieur³¹⁸». Ne concernant au départ que quelques types de marchandises, l'application de ce tarif s'étendra peu à peu à un nombre croissant de biens. Ainsi, « le tarif de 1664 dont la mise en place avait été si laborieuse, n'est donc plus utilisé que pour les

³¹⁷ BOY, Jean Claude. *Op. cit.* p.28.

³¹⁸ Ibidem.

marchandises étrangères non reprises, dans le tarif de 1667 et les marchandises nationales entrant et sortant des cinq grosses fermes. Il en est de même pour les innombrables tarifs locaux des provinces réputées étrangères. Ce progrès remarquable de la réglementation se traduit dans les faits par une situation paradoxale : alors que les marchandises étrangères, la frontière passée, peuvent circuler librement dans tout le royaume, les produits nationaux continuent de supporter une multitude de taxes grevant leur prix³¹⁹». On remarque ainsi comment l'unification douanière apparaît étroitement liée à celle de l'édification du territoire national et au processus de monopolisation fiscale. On constate également la complexité de tels dispositifs dont on peine souvent à comprendre les mécanismes.

En dépit de différents débats relatifs à l'ouverture commerciale et à la nécessaire rationalisation des frontières douanières, cette organisation mosaïque perdurera jusqu'au lendemain des événements révolutionnaires de 1789³²⁰. La Ferme Générale, organisation privée opérant sur le territoire de la réunion des *cinq grosses fermes*, constitue alors une administration forte de 50 000 agents mais qui connaît une forte impopularité, notamment due au recouvrement de la gabelle et aux méthodes répressives qu'elle emploie. Pour Adam Smith, observateur des évolutions continentales, « en France, la diversité des lois fiscales établies dans les différentes provinces exige une foule d'employés pour border, non seulement les frontières du royaume, mais celles de presque chaque province particulière, soit afin d'empêcher l'importation de certaines marchandises, soit afin de les soumettre au paiement de certains droits ; ce qui ne met pas peu d'obstacles au commerce intérieur du pays. (...) Il n'est pas besoin de faire remarquer jusqu'à quel point et les entraves du commerce intérieur du pays, et le nombre des employés, doivent être multipliés pour garder les frontières de ces différentes provinces et districts sujets à des systèmes d'imposition aussi variés ». Smith critique en outre le système français d'affermage de l'impôt jugé couteux pour le commerce et la population, ainsi que pour les finances et la légitimité du souverain. Il critique ainsi les agents de la Ferme générale qui sont décrits comme des sortes de parasites de l'économie.

³¹⁹ Idem

³²⁰ *Histoire de la douane française* : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise>. : « Le XVIIIème siècle est marqué par de profonds débats chez les esprits éclairés où les théories économiques occupent une place de choix. On doute même de la pertinence du colbertisme. Ainsi, les Physiocrates prônent la liberté commerciale et comptent de nombreux partisans au sein de la classe dirigeante. Le mouvement libéral obtient son succès le plus spectaculaire avec le traité de commerce franco-anglais de 1786. Les intendants des Finances successifs tels que Trudaine (1703-1769), Necker (1732-1804) ou Calonne (1734-1802) tenteront diverses réformes en matière douanière. Ainsi, l'abolition des barrières intérieures, le transfert des bureaux des traites aux frontières du Royaume, l'élaboration du tarif douanier unique sont autant d'objectifs auxquels ils travaillent sans succès tant la résistance est forte ».

La Ferme Générale est alors honnie par les populations au sein du territoire français³²¹. Son rôle de prélèvement de l'impôt, notamment de la gabelle (impôt sur le sel), la répression sévère de la contrebande et les pouvoirs répressifs de ses brigades, l'opulence des fermiers généraux, sont autant de facteurs de rejet de cette institution qui a cependant déjà les caractéristiques d'une administration moderne (ex : spécialisation, savoirs techniques, implantation territoriale, organisation pyramidale, systèmes de protection sociale, etc.). Pour Adam Smith « dans les pays où les revenus de l'État sont affermés, les fermiers sont, en général, les hommes les plus opulents ; leurs richesses seules suffiraient pour exciter l'indignation publique, et la sottise vanité qui accompagne presque toujours ces fortunes subites, la ridicule ostentation avec laquelle ils étalent pour l'ordinaire leur opulence, allument encore davantage cette indignation. Le fermier du revenu public ne trouve jamais trop de rigueur dans les lois destinées à punir toute tentative faite pour échapper au paiement de l'impôt. Il n'a pas d'entrailles pour des contribuables qui ne sont pas ses sujets, et qui pourraient tous faire banqueroute le lendemain de l'expiration du bail, sans que son intérêt en souffrît le moins du monde. Dans les moments où l'État a les plus grands besoins, et où nécessairement le souverain est le plus jaloux que ses revenus soient payés avec exactitude, alors le fermier ne manque pas de crier qu'à moins de quelques lois plus rigoureuses que celles en vigueur, il lui sera impossible de payer même le prix ordinaire du bail. Dans ces instants de détresse publique, il n'y a guère moyen de disputer sur ce qu'il demande. En conséquence, les lois de l'impôt deviennent de plus en plus cruelles. C'est dans les pays où la plus grande partie du revenu public est en ferme qu'on trouvera toujours les lois fiscales les plus dures et les plus sanguinaires. Au contraire, les plus douces sont dans les pays où le revenu de l'État est perçu sous l'inspection immédiate du souverain. Un mauvais prince même sentira pour son peuple plus de compassion qu'on n'en peut jamais attendre des fermiers du revenu. Il sait bien que la grandeur permanente de sa famille est fondée sur la prospérité du peuple, et jamais il ne voudra sciemment, pour son intérêt personnel du moment, anéantir les sources de cette prospérité. Il n'en est pas de même des

³²¹ *Histoire de la douane française* : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11085-histoire-de-la-douane-francaise> : « Forts de l'endettement de la Monarchie, les Fermiers Généraux amassent d'immenses fortunes parfois d'obscures origines. Ils jouent un rôle politique et social considérable. La première génération de ces financiers (Crozat, frères Pâris) s'attire la haine populaire et les sarcasmes des littérateurs (Dancourt, Regnard, Lesage) par son avidité et ses excès de parvenus. A la fin du XVIIIème siècle, la Ferme Générale fait figure de bouc-émissaire. Tout autant que l'institution, ce sont les hommes qui la dirigent que, l'on condamne au nom de la morale ».

fermiers de son revenu ; c'est sur la ruine du peuple, et non pas sur sa prospérité, qu'ils trouveront le plus souvent à fonder leur fortune ³²²».

A la veille de la Révolution française, la Ferme Générale concentre ainsi tous les mécontentements. La Révolution va ainsi couper court à cette mosaïque douanière et à la répression féroce des services des fermiers généraux. L'Assemblée Nationale, par un décret du 5 novembre 1790, décide de supprimer les barrières intérieures ainsi que tous les impôts indirects (dont la gabelle) et effectue un recul des douanes aux frontières. Un nouveau tarif est adopté, instituant un certain équilibre entre libéralisme et protectionnisme économique. La Ferme Générale est alors supprimée (le bail est résilié le 21 mars 1791) au profit d'une nouvelle structure, *la Régie des Douanes*, désormais chargée de percevoir les droits à la frontière nationale (loi du 1er mai 1791). L'administration des douanes possède alors un effectif de 15 000 agents répartis aux frontières entre les bureaux (recouvrement des droits et vérification des marchandises) et les brigades (dont les agents exercent la police de la frontière). C'est aussi durant la période révolutionnaire que naîtra le code des douanes français moderne. Néanmoins, en dépit de la volonté d'instaurer une rupture, les autorités révolutionnaires puiseront largement dans l'héritage d'Ancien Régime pour instituer leur nouvel ordre douanier. Certains textes³²³, élaborés sous l'Ancien Régime, ont ainsi permis l'émergence et la progressive codification du droit et des pratiques en matière de douane. On retrouve souvent aujourd'hui un très grand nombre de dispositions ou de modes d'organisation dont la philosophie voire la forme découle de cette organisation douanière d'Ancien Régime.

Le libéralisme économique alors institué par la Constituante est rapidement stoppé. Les guerres révolutionnaires et la famine conduisent les autorités à la prohibition de l'exportation des graines et des farines. De plus, le conflit avec l'Angleterre entraîne une interdiction des produits manufacturés anglais sur le sol français. Pendant la Terreur, le Régie des douanes connaît une désorganisation importante aggravée par son redéploiement aux frontières des nouveaux territoires conquis.

³²² SMITH, Adam. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, une édition électronique réalisée à partir du livre d'Adam Smith (1776) ; traduction française de Germain Garnier, 1881, à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843, 1776.

³²³ On peut citer comme étant les plus importants : Règlement général sur les traites du 31 mai 1607, Ordonnance de juillet 1681 (statut des personnels et privilèges accordés aux employés ; contentieux douanier ; procédure de dédouanement), Ordonnance de février 1687 « sur le fait des cinq grosses fermes » (162 articles organisés en 14 titres dont certains portent sur la contrebande et les prohibitions - titre VIII -, sur les saisies de marchandises - titre XI - , sur les amendes et les confiscations – titre XIII - , sur la police générale - titre XIV - dont on peut dire qu'ils constituent le premier code des douanes).

C'est sous le Consulat que Bonaparte donnera un directeur général (Jean Batiste Collin de Sussy) aux services douaniers. Ce dernier prend la place du collège des régisseurs qui administrait jusqu'alors l'administration douanière. Celle-ci est alors rattachée au ministère du Commerce et des Manufactures. Des cours prévôtales des douanes sont mises en place par le décret du 18 octobre 1810. L'Empire napoléonien et ses conquêtes vont en outre provoquer une translation des lignes, résultat d'une expansion politique et territoriale, à laquelle les services douaniers devront s'adapter à nouveau. La douane va, durant cette période, voir ses pouvoirs et ses moyens croître considérablement. Elle possède alors des tribunaux d'exception (cours prévôtales, tribunaux ordinaires des douanes) et est organisée sur un mode militaire. Au plan géographique, elle est présente jusque dans les Etats satellites³²⁴. Elle compte alors 40 000 agents en uniforme chargés principalement de veiller au respect du blocus continental imposé à l'ennemi anglais. Cependant, il demeure difficile pour elle de s'opposer à la contrebande de produits anglais et exotiques tant l'extension territoriale met en tension ses capacités de surveillance.

Le retour à la paix en 1815, après la chute de Napoléon, entraîne une réimplantation sur des frontières plus modestes. De 1815 à 1818, l'administration générale des douanes va dépendre de la direction des contributions indirectes. Elle constitue alors une administration démantelée aux effectifs excédentaires. Les politiques conduites demeurent néanmoins protectionnistes et les services douaniers seront à nouveau largement mobilisés. En effet, après un bref retour au libéralisme, Louis XVIII, sous la pression de la bourgeoisie manufacturière et de l'aristocratie foncière, adopte une politique protectionniste et instaure des primes à l'exportation. Il ne s'agit donc pas seulement de ponctionner les entreprises nationales, mais de les protéger du point de vue économique. De 1818 à 1851, la direction générale des douanes demeure ainsi indépendante de la direction des contributions indirectes. En 1831, elle devient direction de l'administration des douanes et des sels et apparaît organisée autour de quatre sous-directions. Comme le note Jean-Claude Renoue, « avec des moyens juridiques et de répression renforcés, la douane est alors plus puissante que jamais³²⁵ ». Ainsi, en 1845, « un fonctionnaire de l'Etat sur cinq ou sur huit (selon les bases de l'estimation) est un douanier³²⁶ ».

³²⁴ Trieste, Rome, Piémont, Genève, long du Rhin, Belgique, Hollande, Allemagne du Nord jusqu'à Hambourg, Baltique

³²⁵ RENOUE, Jean-Claude. *La Douane*. Paris : PUF, coll. QSJ, p. 9.

³²⁶ CLINQUART, Jean. *Op cit.* p. 50.

Durant le second Empire, Napoléon III adoptera une politique libre échangiste (avec notamment le traité franco-anglais de 1860). Les services douaniers sont ainsi réduits à 22 000 agents et sont à nouveau fusionnés de 1852 à 1869 avec l'administration des contributions indirectes. Des tarifs plus modérés, le développement des régimes économiques (transit, entrepôt, admission temporaire, etc.) et l'allègement des contrôles font régresser l'importance accordée aux services douaniers. De même, alors que les traités de 1815 ont rendu à la France ses frontières d'avant la Révolution, les lignes des douanières sont à nouveau modifiées³²⁷. Les services douaniers français s'exportent également en Afrique du nord, notamment dans la nouvelle colonie que devient l'Algérie, mais aussi en Indochine.

Dés 1869 et jusqu'à la seconde guerre mondiale, les services douaniers sont à nouveau dissociés de ceux des contributions indirectes. La concurrence internationale et la fragilité des finances françaises à la fin du XXème siècle aboutissent finalement au retour du protectionnisme. Les services douaniers vont se militariser, avec l'attribution d'un drapeau aux « bataillons douaniers » lors de la célébration du 14 juillet 1880. C'est également sous la troisième République qu'est adopté le fameux tarif dit « Méline » (11 janvier 1892) qui instaure une protection féroce durant une cinquantaine d'années. Ce strict contrôle des échanges sera renforcé lors des grands conflits mondiaux. Néanmoins, en 1914, les dispositifs douaniers sont remis en question. La douane compte alors 19 000 agents et veille au respect des mesures de guerre telles que l'interdiction du commerce avec l'ennemi, la répression de la contrebande de guerre, la dévolution progressive à l'Etat du monopole des importations, la prohibition de sortie de l'or et des capitaux. Mais les douaniers sont également en première ligne face aux transgressions militaires de la frontière et ces derniers participeront aux combats du premier conflit mondial.

A la suite de la première guerre mondiale, la douane française entame une féminisation partielle de ses effectifs, mais seulement au niveau des bureaux, notamment pour limiter le caractère vieillissant de l'administration. En 1928, les douaniers sont chargés de la perception de la TIP (taxe intérieure pétrolière) créée par les lois du 16 et 30 mars 1928 qui organisent l'industrie du raffinage en France. Cette nouvelle attribution compense le déclin du rendement de l'impôt sur le sel. En 1938, une loi sur l'organisation de la nation en

³²⁷ En 1860, lors de l'annexion de Nice et de la Savoie, avec la création d'une zone franche en Haute-Savoie et qui est suivie de l'intégration de la principauté de Monaco dans le territoire douanier français ; en 1871, avec la perte de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine.

temps de guerre confirme la tendance générale au protectionnisme et impose un nouveau contrôle du commerce extérieur et des changes. Le 3 septembre 1939, le gouvernement fait de nouveau appel aux 26 bataillons douaniers qui prendront part à nouveau aux combats. Néanmoins, ces derniers sont dissous lors de l'annonce de l'armistice par un décret du 27 juin 1940. Durant la seconde guerre mondiale, les services douaniers sont écartés des côtes et des ports et sont doublés par les services allemands sur les frontières terrestres. En 1945, la douane est totalement désorganisée. Ses priorités sont alors la réinstallation aux points d'intervention, la satisfaction des besoins nés de l'occupation militaire, de l'intégration de la Sarre dans le territoire douanier français et le retour de la France en Indochine. En 1948, la direction générale des douanes devient la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), organisée autour de services centraux intégrant des divisions dirigées par des administrateurs, et des services extérieurs répartis en directions régionales. Un nouveau Code des douanes national est publié le 8 décembre 1948, devenu applicable dès le 1er janvier 1949³²⁸.

A partir des années 1950, la croissance des flux devient un élément fondamental notamment grâce aux développements du transport routier et aérien. Ces derniers avaient déjà affecté les services douaniers au début du XXème siècle, notamment avec la structuration des réseaux de chemins de fer. De nouvelles procédures sont élaborées (Transit International Routier, Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés) permettant d'accompagner le développement du commerce international. Les services douaniers s'adaptent peu à peu à ce nouvel environnement (ex : mécanisation des bureaux pour faire face aux quantités de marchandises toujours plus importantes, motorisation des services afin d'accroître leur mobilité, création de moyens de liaison et d'interception, reconstitution du parc naval, amélioration de la formation notamment au niveau des cadres avec l'inauguration en 1950 de l'école de Neuilly sur Seine) qui annonce la progressive libéralisation des échanges mondiaux.

Depuis les années cinquante, le contexte international tend à promouvoir une libéralisation toujours plus importante des échanges. Les accords du GATT et la constitution en 1995 de l'Organisation Mondiale du Commerce, la création d'unions économiques régionales (ALENA, CEE, etc..), la mise en place et la gestion de politiques douanières complexes

³²⁸ Ce Code des douanes sera substantiellement modifié par les lois de finances n° 2004-1484 pour 2005 (Journal officiel du 31 décembre 2004) et rectificative pour 2004 et n° 2005-1719 pour 2006 (Journal officiel du 31 décembre 2005).

intégrant des impératifs de développement, engendrent une redéfinition du rôle des administrations douanières et de leurs modalités d'action. Le dernier épisode de cette histoire est des plus récents puisqu'il est constitué par la disparition des frontières douanières entre les Etats membres de la Communauté européenne au 1^{er} janvier 1993. La réalisation d'un Grand Marché Intérieur et plus généralement la construction d'un espace supranational à vocation politique bouleversent la donne. L'essentiel de la législation douanière est désormais inscrit au sein du Code des douanes communautaire dont la première publication a été établie par le règlement du Conseil du 12 octobre 1992 et les dispositions d'application fixées par le règlement communautaire de la Commission du 2 juillet 1993.

Ces développements historiques, bien qu'incomplets et sans doute un peu grossiers pour l'historien, laissent néanmoins apparaître les liens réciproques qui se sont établis entre les mécanismes de centralisation fiscale et de bureaucratisation douanière. Plusieurs processus se superposent : celui de la centralisation et du monopole fiscal et de la contrainte physique légitime qui lui est associée, celui de la bureaucratisation progressive des services douaniers et enfin celui de la constitution d'espaces (national d'abord et européen ensuite) plus unifiés sur le plan économique et douanier. Les services douaniers nationaux ne constituent plus désormais les seuls acteurs du *champ organisationnel douanier* qui se présente comme un véritable *assemblage bureaucratique* organisé sur le mode de la gouvernance multi-niveau.

2 - Le niveau national : l'administration des douanes françaises aujourd'hui

On peut trouver la source de l'organisation douanière française actuelle dans les réformes initiées par Sully et Colbert sous l'Ancien Régime avec la constitution de la *Ferme Générale*. Depuis la Révolution, l'administration des douanes française est traditionnellement rattachée au ministre des finances et du budget dont elle constitue une direction générale autonome. Mais, comme le note Jean Clinquart, elle est sortie de cette orbite par deux fois : « au cours de la Révolution et de l'Empire, elle a été détachée du ministère des contributions publiques pour entrer dans l'orbite de celui des affaires étrangères. Elle a ensuite failli éclater entre les finances et la guerre, pour être enfin

rattachée à un département nouveau : les manufactures et le commerce³²⁹». Ces hésitations sont tout à fait révélatrices de la polyvalence de cette administration qui s'acquitte de missions nombreuses et touchant à des domaines variés. La question de son rattachement et de son autonomie organisationnelle se pose d'ailleurs aussi au sein même du champ économique et fiscal, puisque les « droits de douane » peuvent très bien être déterminés et collectés par des organisations fiscales généralistes, et non par une administration « douanière » spécialisée.

La DGDDI est toujours, en 2017, placée sous l'autorité d'un ministre financier : celui de l'action et des comptes publics. Le décret no 2017-1082 du 24 mai 2017 indique ainsi que ce ministre prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de comptes publics, de modernisation de l'action publique et de fonction publique³³⁰. Dans ce cadre, il est compétent en matière de douanes et droits indirects ainsi que sur un certain nombre d'autres matières³³¹ et à autorité sur la DGDDI³³². Ces éléments organisationnels permettent ainsi de classer de manière assez certaine les douaniers dans le registre des services économiques et budgétaires. L'ancrage économique et financier de l'administration des douanes est confirmé par son rattachement administratif. Le décret n°2007-1664 du 26 novembre 2007 prévoit ainsi que « l'administration centrale du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique comprend notamment une direction générale des douanes et droits indirects » (article 1). Son siège est aujourd'hui basé à Montreuil, dans le département de Seine Saint-Denis. La DGDDI assure les missions suivantes :

1° Elle contribue à l'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires en matière de douane, de fiscalité et de contributions indirectes ainsi que des instructions nécessaires à leur application. Elle veille à leur mise en œuvre et en contrôle l'application.

³²⁹ CLINQUART, Jean. *Op. cit.* P.10.

³³⁰ Il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'achats et d'immobilier de l'Etat. Il est responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle des finances publiques.

³³¹ Il est compétent pour : la préparation et l'exécution du budget ; les impôts, sous réserve des attributions du ministre de l'économie en matière de législation fiscale, le cadastre et la publicité foncière ; les douanes et droits indirects ; la gestion budgétaire et comptable publique et le domaine ; les pensions et la gestion administrative et financière du régime de retraite de la fonction publique de l'Etat (article 2).

³³² Celui-ci a ainsi autorité sur : la direction du budget ; la direction générale des finances publiques ; la direction générale des douanes et droits indirects ; la direction des achats de l'Etat ; les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel ; la délégation nationale à la lutte contre la fraude ; les services à compétence nationale dénommés « TRACFIN », l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat et le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines

2° Elle veille à l'établissement de l'assiette, à la mise en œuvre du contrôle et au recouvrement des droits, cotisations, impôts indirects, redevances et taxes de toute nature qu'elle est chargée de percevoir au profit des Communautés européennes, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics.

3° Elle contribue au respect des règles applicables aux échanges et à leur régulation économique. A ce titre, elle assure une mission de conseil auprès des opérateurs du commerce extérieur et instruit les demandes d'agrément et d'autorisation au titre des législations et réglementations qu'elle est chargée d'appliquer.

4° Elle participe à la mise en œuvre des mesures tendant à la protection de la santé humaine, animale et végétale ainsi qu'à la protection de l'environnement.

5° Elle élabore la politique de contrôle et de lutte contre la fraude en matière douanière et de contributions indirectes et assure le suivi du contentieux dans les domaines de sa compétence. A ce titre, elle assure la représentation de l'Etat devant les juridictions nationales. En outre, elle veille à la mise en œuvre des législations et des réglementations pour lesquelles des habilitations spécifiques lui sont accordées.

6° Elle contribue à la politique de coopération douanière communautaire et internationale.

7° Elle est associée aux négociations communautaires et internationales en matière douanière et fiscale.

8° Elle est chargée d'élaborer les statistiques du commerce extérieur.

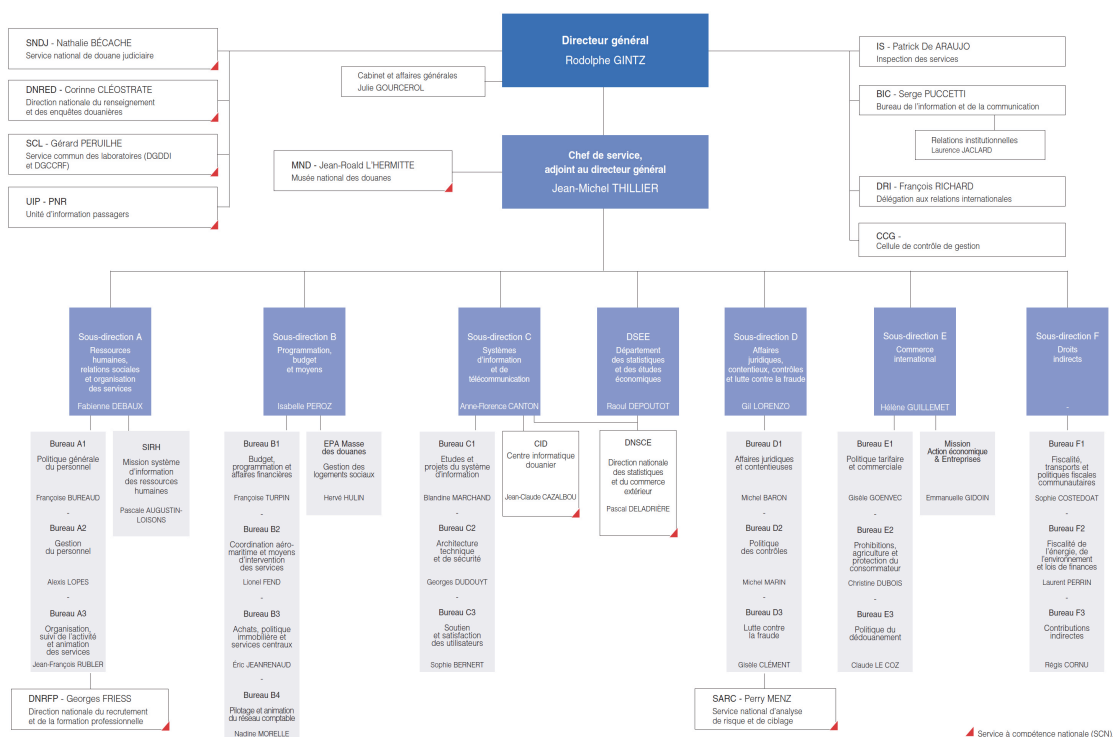
Outre la tutelle ministérielle et le rattachement administratif, cet ensemble de missions confirme que la douane constitue bien une administration fiscale. Elle constitue l'un des instruments de l'Etat en matière de perception des recettes, dans le domaine des douanes et des droits indirects. Le décret du 26 novembre 2007 prévoit ainsi, qu'en application des orientations générales définies par le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie³³³, la DGDDI assure la gestion des personnels de ses services déconcentrés. De même, elle oriente, anime et évalue l'activité de ses services, auxquels elle alloue les moyens selon les procédures qu'elle définit. Enfin, elle élabore et met en œuvre les méthodes et instruments d'analyse, de prospective et de contrôle de gestion.

³³³ Décret n° 2006-947 du 28 juillet 2006 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et portant création d'un secrétariat général.

Dans ce cadre, elle veille à promouvoir la déconcentration et la modernisation des procédures.

L'administration centrale est organisée par un arrêté du 30 avril 2002³³⁴ qui prévoit que la DGDDI comprend, outre le magistrat délégué aux missions judiciaires de la douane, l'inspection des services, le bureau de l'information et de la communication, la cellule de contrôle de gestion et la délégation aux relations internationales, six sous-directions et le département des statistiques et des études économiques. Depuis le 6 février 2017, le Directeur Général de la DGDDI est M. Rodolphe Gintz, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts³³⁵. Un chef de service assiste le directeur général pour l'ensemble de ses attributions. Ces derniers ont sous leur autorité un ensemble de sous-directions, de bureaux et de services. L'administration des douanes françaises s'organise aujourd'hui autour de services centraux et de services déconcentrés sur le plan territorial. De nombreux services fonctionnels à compétence nationale ou spécialisés complètent cette organisation verticale. Ainsi, au 1er octobre 2017, l'organigramme de la DGDDI s'établit ainsi :

ORGANIGRAMME DES SERVICES CENTRAUX ET NATIONAUX DE LA DGDDI JUILLET 2017



334 L'arrêté du 17 août 1998 portant organisation de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects est abrogé.

335 Nommé par un décret du 2 février 2017 portant nomination d'un directeur général à l'administration centrale du ministère de l'économie et des finances

Ainsi, trois sous-directions et un département traitent de l'administration générale : les sous-directions A (Ressources humaines, relations sociales et organisation), B (Programmation budget et moyens) et C (Systèmes d'information et de télécommunication) ainsi que le département des statistiques et des études économiques. De même, trois sous-directions sont chargées de la réglementation, de la lutte contre la fraude, du pilotage des contrôles, du contentieux et de la fiscalité : les sous-directions D (Affaires juridiques, contentieux, contrôle et lutte contre la fraude), E (Commerce international) et F (Droits indirects). Les sous-directions sont elles-mêmes subdivisées en bureaux dont les attributions sont définies par ce même arrêté du 30 avril 2002³³⁶. La DGDDI dispose également de services spécialisés à compétence nationale qui ne sont pas toujours très clairement répertoriés dans les textes d'organisation douaniers :

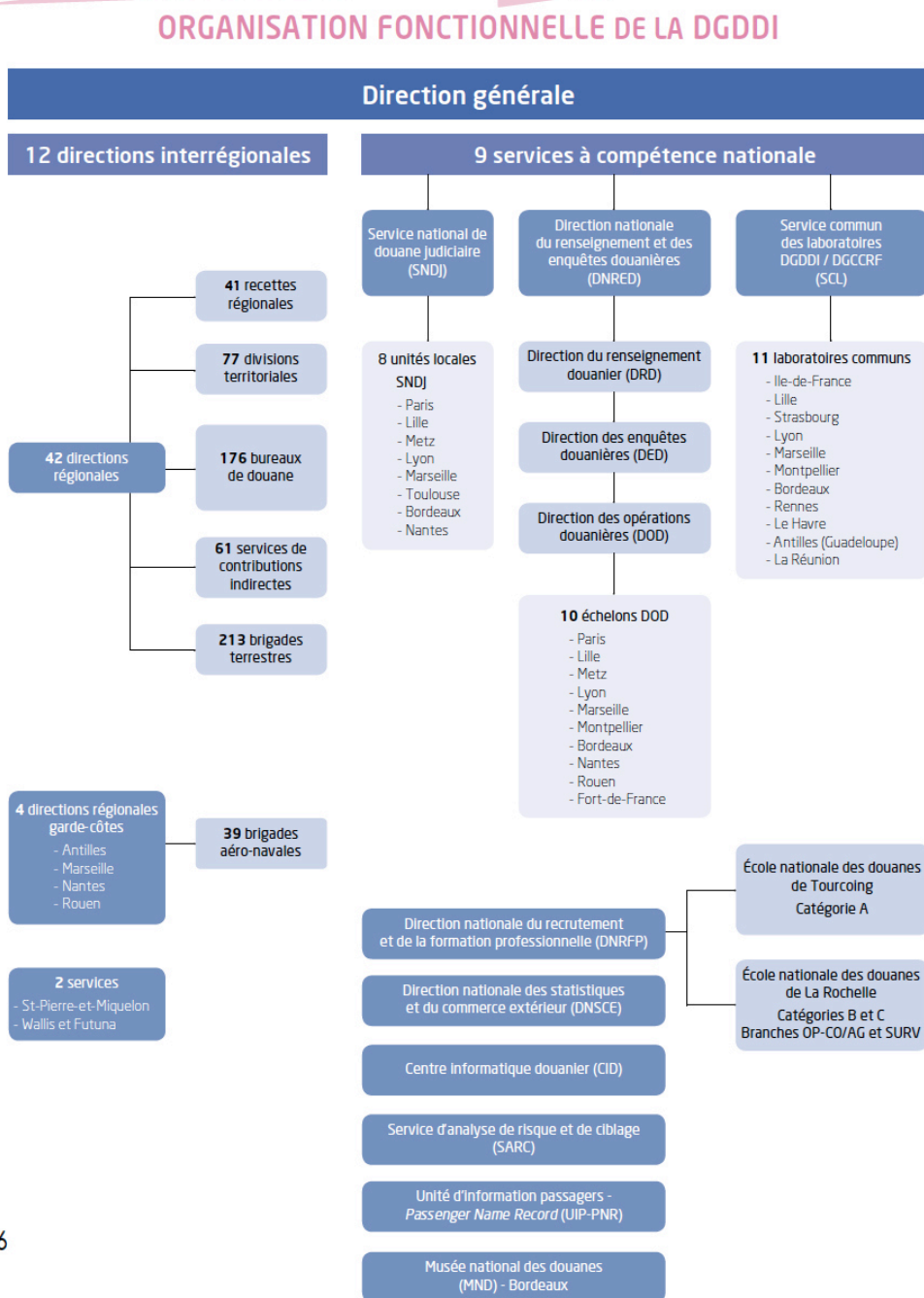
- Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED), chargée de la lutte contre les grandes fraudes et les organisations criminelles.
- Service National de Douane Judiciaire (SNDJ), dirigé par un magistrat, qui regroupe des « Officiers de Douane Judiciaire » (ODJ) depuis 2002
- Service Commun des Laboratoires DGDDI / DGCCRF (SCL).
- Service d'Analyse de Risque et de ciblage (SARC).
- Inspection des services douaniers.
- Direction Nationale du Recrutement et de la Formation Professionnelle (DNRFP) chargée de la politique de recrutement et de la formation initiale et continue.
- Direction Nationale des Statistiques et du Commerce Extérieur (DNSCE).
- Centre Informatique Douanier (CID).
- Unité Information Passagers » (UIP).

³³⁶ Arrêté du 30 avril 2002 organisant en bureaux les sous-directions de l'administration centrale de la direction générale des douanes et droits indirects. **1/ Sous-direction A (Ressources humaines, relations sociales et organisation)** qui comprend 3 bureaux (A/1 : Politique générale du personnel ; A/2 : Gestion du personnel ; A/3 : Organisation, suivi de l'activité et animation). **2/ Sous-direction B (Programmation, budget et moyens)** qui comprend 4 bureaux (B/1 : Budget, programmation et affaires financières ; B/2 : Moyens d'intervention des services ; B/3 : Achats, politique immobilière et services centraux ; B/4 : Pilotage et animation). **3/ Sous-direction C (Systèmes d'information et de télécommunication)** qui comprend 3 bureaux (C/1 : Etudes et projets du système d'information ; C/2 : Architecture technique et de sécurité ; C/3 Soutien et satisfaction des utilisateurs). **4/ Sous-direction D (Affaires juridiques, contentieux, contrôles et lutte contre la fraude)** qui intègre 3 bureaux (D/1 : Affaires juridiques et contentieuses ; D/2 : Politique des contrôles ; D/3 : Lutte contre la fraude). **5/ Sous-direction E (Commerce international)** qui comprend 3 bureaux (E/1 : Politique tarifaire et commerciale ; E/2 : Prohibitions, agriculture et protection du consommateur ; E/3 : Politique du dédouanement). **6/ Sous-direction F (Droits indirects)** qui comprend 3 bureaux (F/1 : Fiscalité, transport et politiques fiscales communautaires ; F/2 : Fiscalité de l'énergie, de l'environnement et loi de finance ; F/3 Contributions indirectes)

Cette organisation fonctionnelle apparaît finalement complexe pour une administration aux effectifs relativement restreints. L'organigramme fonctionnel de la DGDDI fait ainsi clairement apparaître l'ensemble des sous-unités fonctionnelles opérant selon un mode spécialisé.

Organisation fonctionnelle de la DGDDI

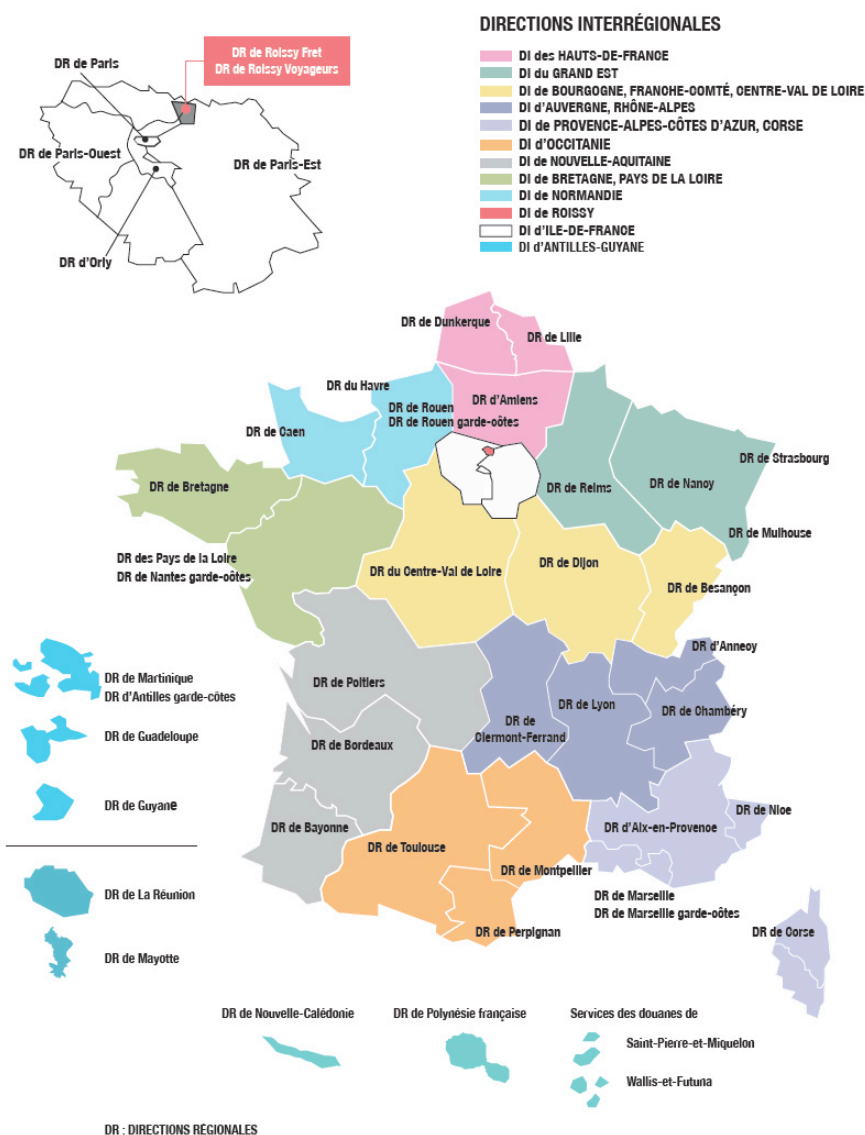
(Source : rapport annuel résultats 2016– DGDDI, 2017)



La DGDDI dispose également d'une organisation territorialisée autour de services déconcentrés³³⁷. Ces derniers se structurent autour de 12 directions interrégionales (DI) dont le ressort territorial correspond approximativement (depuis le décret du 25 mars 2016) aux régions administratives, mais sans pour autant opérer un découpage totalement similaire³³⁸.

ORGANISATION TERRITORIALE DE LA DOUANE FRANÇAISE MÉTROPOLE ET OUTRE-MER AU 1^{ER} JANVIER 2017

CARTE DES DIRECTIONS INTERRÉGIONALES ET RÉGIONALES DES DOUANES



³³⁷ Décret n° 2016-357 du 25 mars 2016 modifiant le décret n° 2007-1665 du 26 novembre 2007 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects

³³⁸ Décret n° 2016-357 du 25 mars 2016 modifiant le décret n° 2007-1665 du 26 novembre 2007 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects. Décret n° 2016-1689 du 8 décembre 2016 fixant le nom, la composition et le chef-lieu des circonscriptions administratives régionales.

Les interrégions douanières sont composées de plusieurs directions régionales (DR) et parfois de services spécialisés placés sous l'autorité hiérarchique du directeur interrégional³³⁹. Il existe aujourd'hui 42 directions régionales (sans compter l'outre-mer), chaque interrégion comprenant 3 ou 4 directions territoriales ou garde-côtes. Le découpage des DR et leur rattachement aux régions administratives et interrégions s'établit de la manière suivante :

DÉNOMINATION des directions interrégionales (DI)	DÉNOMINATION des directions régionales (DR) et des services	RESSORT TERRITORIAL DES DIRECTIONS RÉGIONALES ET SERVICES	
		Régions ou collectivités	Départements ou zones maritimes
DI Nouvelle-Aquitaine (Siège : Bordeaux)	DR Bordeaux	Nouvelle-Aquitaine	Dordogne, Gironde, Lot-et-Garonne
	DR Bayonne		Landes, Pyrénées-Atlantiques
	DR Poitiers		Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne, Corrèze, Creuse, Haute-Vienne
DI Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire (Siège : Dijon)	DR Dijon	Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne
	DR Besançon		Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort
	DR Centre-Val de Loire	Centre-Val de Loire	Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret
DI Hauts-de-France (Siège : Lille)	DR Dunkerque	Hauts-de-France	Nord (arrondissement de Dunkerque), Pas-de-Calais
	DR Lille		Nord (arrondissements de Lille, de Valenciennes, de Cambrai, d'Avesnes-sur-Helpe et de Douai)
	DR Amiens		Aisne, Oise, Somme
DI Auvergne-Rhône-Alpes (Siège : Lyon)	DR Clermont-Ferrand	Auvergne-Rhône-Alpes	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme
	DR Chambéry		Savoie, Isère (arrondissement de Grenoble), Haute-Savoie (arrondissement de Bonneville)
	DR Annecy		Ain, Haute-Savoie (arrondissements de Saint-Julien-en-Genevois, de Thonon-les-Bains et d'Annecy)

³³⁹ Par exemple, les cartes de la région administrative Nouvelle-Aquitaine et celle de la DI Nouvelle-Aquitaine se superposent totalement. En revanche, le territoire de la DI Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire englobe le territoire de deux régions administratives dont elle adopte cependant les frontières extérieures. Les DI douanières sont des services à « compétence interdépartementale ». Un arrêté du ministre chargé des douanes précise, en tant que de besoin, l'organisation, au sein de chaque direction interrégionale, des services nécessaires à l'exercice de ses missions.

	DR Lyon		Ardèche, Drôme, Loire, Isère (arrondissements de Vienne et de La Tour-du-Pin), Rhône
DI Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse (Siège : Marseille)	DR Marseille	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Bouches-du-Rhône (cantons d'Allauch, d'Arles, d'Aubagne, de Berre-l'Etang, de Gardanne, d'Istres, de La Ciotat, de Marignane, de Marseille 1 à 12, de Martigues, de Salon-de-Provence 2, de Vitrolles)
	DR Aix-en-Provence		Bouches-du Rhône (cantons d'Aix-en-Provence 1 et 2, de Châteaurenard, de Péligonne, de Salon-de-Provence 1, de Trets), Var, Vaucluse, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes
	DR Nice		Alpes-Maritimes
	DR Marseille garde-côtes		Rayon maritime des douanes et zone contiguë des façades maritimes des régions Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse
	DR Corse	Corse	Corse-du-Sud, Haute-Corse
DI Grand Est (Siège : Metz)	DR Reims	Grand Est	Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne
	DR Nancy		Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges
	DR Mulhouse		Haut-Rhin
	DR Strasbourg		Bas-Rhin
DI Occitanie (Siège : Montpellier)	DR Montpellier	Occitanie	Gard, Hérault, Lozère
	DR Perpignan		Aude, Pyrénées-Orientales
	DR Toulouse		Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne
DI Bretagne, Pays de la Loire (Siège : Nantes)	DR Bretagne	Bretagne	Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan
	DR Pays de la Loire	Pays de la Loire	Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée
	DR Nantes garde-côtes		Rayon maritime des douanes et zone contiguë des façades maritimes des régions Pays de la Loire, Bretagne et Nouvelle-Aquitaine
DI Ile-de-France (Siège : Paris)	DR Orly	Ile-de-France	Val-de-Marne (uniquement l'aéroport d'Orly)
	DR Paris		Paris
	DR Paris-Est		Seine-Saint-Denis (sauf les aéroports de Roissy et du Bourget), Seine-et-Marne (sauf l'aéroport de Roissy), Val-de-Marne (sauf l'aéroport d'Orly)
	DR Paris-Ouest		Hauts-de-Seine, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise (sauf l'aéroport de Roissy)

DI Roissy (Roissy)	DR Roissy-fret		Seine-Saint-Denis (uniquement les aéroports de Roissy et du Bourget), Seine-et-Marne (uniquement l'aéroport de Roissy), Val-d'Oise (uniquement l'aéroport de Roissy)
	DR Roissy-voyageurs		Seine-Saint-Denis (uniquement les aéroports de Roissy et du Bourget), Seine-et-Marne (uniquement l'aéroport de Roissy), Val-d'Oise (uniquement l'aéroport de Roissy)
DI Normandie (Siège : Rouen)	DR Caen	Normandie	Calvados, Manche, Orne
	DR Le Havre		Seine-Maritime (arrondissement du Havre)
	DR Rouen		Eure, Seine-Maritime (arrondissements de Rouen et de Dieppe)
	DR Rouen garde-côtes		Rayon maritime des douanes et zone contiguë des façades maritimes des régions Hauts-de-France et Normandie
DI Antilles-Guyane (Siège : Fort-de-France)	DR Guadeloupe	Guadeloupe	Guadeloupe
		Saint-Barthélemy et Saint-Martin	
	DR Guyane	Guyane	Guyane
	DR Martinique	Martinique	Martinique
	DR Antilles garde-côtes		Rayon maritime des douanes et zone contiguë des façades maritimes de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin
	DR La Réunion	DR La Réunion	La Réunion
DR Mayotte		Mayotte	
DR Nouvelle-Calédonie		Nouvelle-Calédonie	
DR Polynésie française		Polynésie française	
Service de Wallis-et-Futuna		Iles Wallis et Futuna	
Service de Saint-Pierre-et-Miquelon		Saint-Pierre-et-Miquelon	

L'actuel découpage interrégional, calqué sur les nouvelles régions administratives, a été arrêté par le décret n° 2016-357 du 25 mars 2016. Préalablement, interrégions douanières et régions administratives ne correspondaient pas toujours strictement. Le découpage interrégional douanier obéissait ainsi à une logique spécifique en lien avec l'histoire de l'administration douanière dans ses missions de contrôle aux frontières.

Les DI assurent aujourd'hui, dans leur ressort territorial, avec les services à compétence nationale de la DGDDI, la mise en œuvre de l'ensemble des missions dévolues à la douane en matière : 1° D'animation et de coordination de la mise en œuvre des orientations stratégiques de la direction générale ; 2° De gestion des budgets opérationnels de programme et de pilotage de la performance ; 3° De contrôle de gestion ; 4° De tenue de la comptabilité de l'ordonnateur secondaire délégué ; 5° De gestion des moyens ; 6° D'assiette, de contrôle et de recouvrement des droits, cotisations, impôts indirects, redevances et taxes de toute nature que la douane est chargée de percevoir au profit de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics ; 7° De législation des contributions indirectes, de réglementations assimilées et de douane ; 8° De protection en matière de santé humaine, animale et végétale et de mesures de protection de l'environnement ; 9° De mise en œuvre de réglementations pour lesquelles la direction générale des douanes et droits indirects a reçu une habilitation spécifique ; 10° De lutte contre la fraude ; 11° De contentieux dans les domaines de leur compétence, soit par la voie judiciaire, soit par la voie transactionnelle ; 12° De recouvrement des amendes, pénalités et confiscations prononcées par la voie judiciaire ou transactionnelle.

Cet ensemble de missions recoupe pour partie celles dévolues à la DGDDI au plan national. On observe cependant le renforcement récent de cet échelon interrégional (DI) par rapport aux directions régionales (DR). En effet, jusqu'en 2016³⁴⁰, les domaines de compétence des interrégions se limitaient aux 5 premiers points, faisant des DI surtout un échelon de gestion. Or depuis la réforme des services déconcentrés en 2016, celles-ci sont désormais chargées de la mise en œuvre de missions plus directement opérationnelles (point 6° à 12°). Or, ces dernières étaient jusqu'alors de la compétence des DR. La recherche d'économies budgétaires et la multiplication des échelles de décision et d'action ont conduit les autorités à revoir la ventilation des missions douanières entre les différents

³⁴⁰ Avec l'adoption du décret n°2016-357 du 25 mars 2016 (révisant le décret n°2007-1665 du 26 novembre 2007 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects).

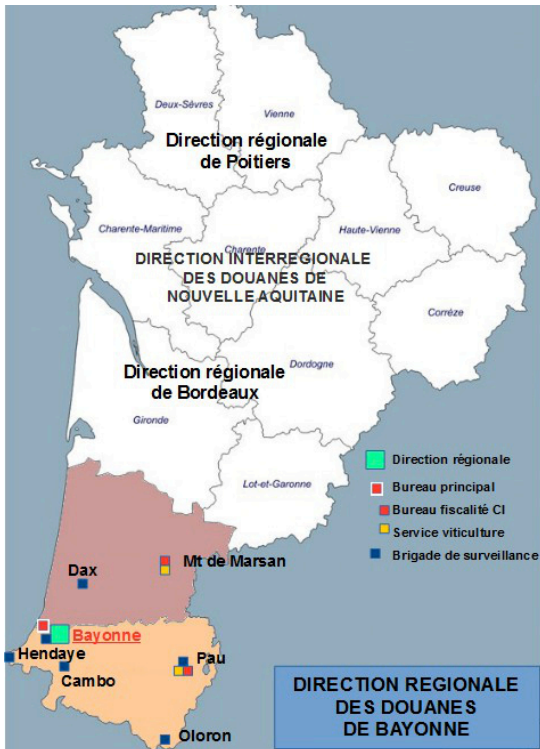
niveaux déconcentrés. Néanmoins, cette réforme est encore très récente et, en dépit de cette nouvelle centralisation interrégionale, les directeurs interrégionaux peuvent toujours déléguer aux DR sous leur compétence ces missions 6° à 12°. Dès lors, ces missions sont mises en œuvre « sous l'autorité du directeur interrégional et sous réserve des compétences des services spécialisés³⁴¹ ».

La réforme des services déconcentrée par le décret du 25 mars 2016 crée également un certain nombre de « services spécialisés ». S'ils sont rattachés à une interrégion particulière, leur cadre d'exercice territorial dépasse néanmoins le cadre interrégional. Il s'agit du Centre de services des ressources humaines (CSRH), du Centre interrégional de saisie de données de Lille, de Infos Douane Service, du Centre de services partagés (CSP) CHORUS, du Centre interrégional de saisie de données de Sarcelles, du Service facturier (SFACT), du Service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR).

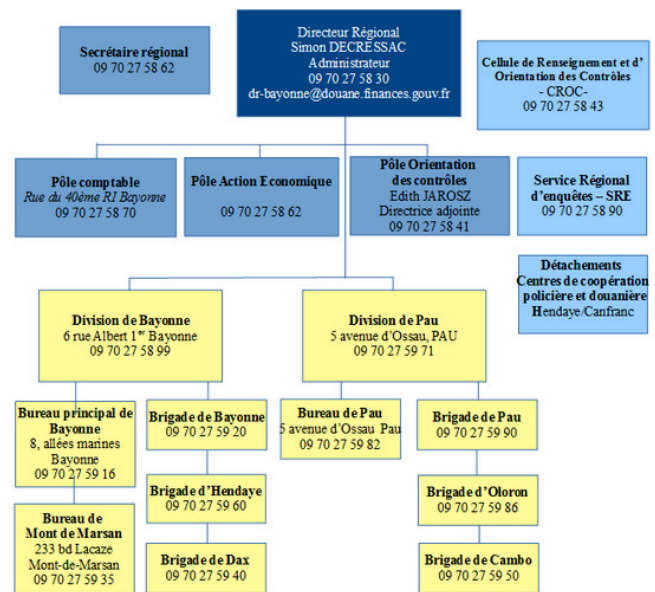
Les DR des douanes comprennent un certain nombre de services et possèdent également une organisation territorialisée. Elles sont structurées autour d'un Directeur régional, d'un Secrétariat régional, d'un Pôle comptable, d'un Pôle action économique (PAE), et d'un Pôle Orientation des Contrôles (POC). Sont également rattachés à cet échelon régional des Services Régionaux d'Enquête (SRE) et des Cellules de Renseignement et d'Orientation des Contrôles (CROC).

Les DR sont elles-mêmes subdivisées en « divisions » des douanes (en moyenne 3 par direction) auxquelles sont rattachées des « bureaux de douane », des services de contributions indirectes, des centres de viticulture, ainsi que des « brigades ». Il est possible de donner comme exemple l'organisation de la direction régionale (DR) de Bayonne en 2017. Celle-ci dépend de l'interrégion douanière de Nouvelle-Aquitaine et couvre deux départements (Landes et Pyrénées-Atlantiques). Sous la tutelle de la DR on retrouve les différents services précédemment évoqués.

³⁴¹ « Pour tenir compte des besoins des usagers ou d'enjeux publics financiers ou fonctionnels, des services spécialisés sont créés pour l'exercice de missions de gestion particulières dans un cadre territorial dépassant celui des directions interrégionales auxquelles ils sont rattachés ».



ORGANIGRAMME de la Direction régionale des douanes de Bayonne
 6 rue Albert 1^{er} CS 40002, 64109 BAYONNE
 Tel : 09 70 27 58 30 / fax : 05 59 31 46 11



L'administration douanière est mise en œuvre par des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat organisés autour de différents corps : celui des « agents de constatation des douanes³⁴² » (catégorie C), celui des contrôleurs des douanes³⁴³, celui des « personnels de catégorie A des services déconcentrés³⁴⁴ » (qui comprend les grades de directeur principal des services douaniers, de directeur des services douaniers, d'inspecteur principal, d'inspecteur régional, et d'inspecteur). En termes d'effectifs, les services douaniers français comptent aujourd'hui environ 16 000 agents qui se répartissent en deux branches distinctes : « l'administration générale et les opérations commerciales » (dite CA/CO) d'une part (qui fonctionnent autour d'un réseau de « bureaux » chargés de la vérification, liquidation et perception des droits et taxes), et « la surveillance » (dite SURV) (qui opère sur la base d'unités territoriales, les « brigades », dont les agents portent l'uniforme et sont armés). Ces effectifs sont distribués de manière relativement équitable entre les deux branches, puisqu'en 2015, 8524 agents des douanes appartenaient à la branche CA/CO et 7872 à la branche SURV pour un total estimé à 16 396 agents.

³⁴² L'organisation du corps des contrôleurs des douanes (catégorie B de la fonction publique) est fixée par le décret n°95-380 du 10 avril 1995 fixant le statut particulier du corps des contrôleurs des douanes et droits indirects.

³⁴³ L'organisation du corps des contrôleurs des douanes (catégorie B de la fonction publique) est fixée par le décret n°95-380 du 10 avril 1995 fixant le statut particulier du corps des contrôleurs des douanes et droits indirects.

³⁴⁴ L'organisation du corps des personnels de catégorie A des services déconcentrés de la DGDDI sont déterminés par le décret n° 2007-400 du 22 mars 2007.

Effectifs douaniers 2015 par DI et DR et par branches (AG/CO et SURV

Interrégions	Directions	PAE 2015			Effectifs de référence 2015		
		AG/CO	SU	Total (*)	AG/CO	SU	Total (*)
Bordeaux	Bordeaux DI	133	12	145	133	12	145
	Bordeaux DR	175	95	270	175	95	270
	Bayonne	75	174	249	75	174	249
	Midi-Pyrénées	169	154	323	169	154	323
Total interrégion de Bordeaux		552	435	987	552	435	987
Dijon	Dijon DI	30	1	31	28	1	29
	Bourgogne	120	44	164	119	45	164
	Centre	127	50	177	128	49	177
	Franche-Comté	109	127	236	108	130	238
Total interrégion de Dijon		386	222	608	383	225	608
Paris	Paris DI	179	107	286	177	106	283
	Paris DR	138	179	317	136	179	315
	Saint-Pierre-et-Miquelon	14	13	27	14	13	27
	Orly	77	150	227	76	150	226
	Paris-Est	164	97	261	160	97	257
Paris-Ouest	153	72	225	151	72	223	
Total interrégion de Paris		725	618	1 343	714	617	1 331
Lille	Lille DI	101	6	107	100	6	106
	Lille DR	166	280	446	164	280	444
	Dunkerque	139	470	609	137	470	607
	Picardie	78	86	164	78	85	163
Total interrégion de Lille		484	842	1 326	479	841	1 320
Lyon	Lyon DI	105	43	148	107	43	150
	Lyon DR	284	158	442	286	156	442
	Auvergne	74	39	113	65	40	105
	Chambéry	93	148	241	93	145	238
	Léman	159	256	415	158	255	413
Total interrégion de Lyon		715	644	1 359	709	639	1 348
Marseille	Marseille DI	61	11	72	61	11	72
	Marseille DR	249	174	423	249	174	423
	Marseille DRGC	7	278	285	7	278	285
	Corse	46	77	123	46	77	123
	Nice	93	151	244	93	151	244
	Provence	137	126	263	129	126	255
Total interrégion de Marseille		593	817	1 410	585	817	1 402
Metz	Metz DI	156	3	159	156	3	159
	Lorraine	129	230	359	132	230	362
	Champagne-Ardenne	124	107	231	122	107	229
	Mulhouse	139	181	320	140	183	323
	Strasbourg	116	82	198	114	80	194
Total interrégion de Metz		664	603	1 267	664	603	1 267
Montpellier	Montpellier DI	28	3	31	28	3	31
	Montpellier DR	142	97	239	142	97	239
	Perpignan	109	225	334	109	225	334
Total interrégion de Montpellier		279	325	604	279	325	604
Nantes	Nantes DI	48	0	48	48	0	48
	Pays-de-la-Loire	182	101	283	182	101	283
	Nantes DRGC	3	207	210	3	206	209
	Bretagne	135	131	266	130	132	262
	Poitiers	190	83	273	191	81	272
Total interrégion de Nantes		558	522	1 080	554	520	1 074
Roissy	Roissy DI	55	6	61	55	6	61
	Roissy fret	473	30	503	473	30	503
	Roissy voyageurs	37	691	728	37	691	728
Total interrégion de Roissy		565	727	1 292	565	727	1 292
Rouen	Rouen DI	50	4	54	50	4	54
	Rouen DR	118	53	171	120	53	173
	Rouen DRGC	4	146	150	2	151	153
	Basse-Normandie	79	81	160	81	81	162
	Le Havre	271	99	370	268	94	362
Total interrégion de Rouen		522	383	905	521	383	904
Antilles-Guyane	Guadeloupe	130	129	259	130	129	259
	Guyane	75	94	169	75	94	169
	Martinique	104	115	219	104	115	219
	Antilles-Guyane DRGC	3	139	142	3	139	142
Total interrégion d'Antilles-Guyane		312	477	789	312	477	789
Autres directions ultramarines	La Réunion	127	74	201	127	73	200
	Mayotte	55	36	91	53	38	91
	Nouvelle-Calédonie	81	51	132	81	51	132
	Polynésie française	69	74	143	69	74	143
SCN et BOP de centrale	CID	162	15	177	162	15	177
	DNRED	308	401	709	308	401	709
	DNRFP permanents	115	135	250	115	135	250
	DNSCE	199	18	217	199	18	217
	BOP de centrale	914	400	1 314	914	400	1 314
Total général hors stagiaires		8 385	7 819	16 204	8 345	7 814	16 159
	DNRFP stagiaires	139	53	192			
Total général		8 524	7 872	16 396			

Au terme de ce premier exercice descriptif de l'organisation administrative douanière, il est possible de relever quelques points d'analyse. D'une part, on constate que l'administration des douanes françaises actuelle trouve ses origines dans un passé déjà ancien. Le processus de bureaucratisation douanière a en effet accompagné celui de l'Etat avec l'édification d'un monopôle fiscal d'une part, et avec l'unification de son territoire commercial d'autre part. La Ferme Générale a ainsi constitué la première véritable administration douanière nationale, même si le mode de gestion choisi par le pouvoir central était celui de l'affermage et de la gestion privée de la collecte de l'impôt indirect. De ce point de vue, on peut affirmer que les dynamiques de pluralisation de la police (à la fois concernant le nombre d'acteurs mais également leur caractère privé) ne constituent pas un phénomène récent. Au Moyen-Age c'est en effet par l'intermédiaire d'un bail avec des prestataires privés que le pouvoir Royal entendait gérer les diverses recettes qu'il avait des difficultés à percevoir par ses propres moyens.

En outre, on peut également souligner que l'administration des douanes se présente toujours aujourd'hui comme une administration fiscale et économique. Sa tutelle ministérielle, son rattachement administratif, ses missions, son organisation centrale et déconcentrée plaident toujours pour ce type de rattachement organisationnel. Ainsi, en dépit de quelques épisodes historiques, les services douaniers sont demeurés dans le giron des ministères fiscaux et économiques. Ses effectifs sont restés globalement constants depuis la période révolutionnaire, soit environ entre 15 000 et 30 000 hommes (pour les périodes d'expansion territoriale).

Pour autant, on peut aussi pointer ce qui, dans cette organisation, laisse apparaître ce qui semble relever d'une administration de police et de sécurité. Ainsi, on y identifie des missions de lutte contre la fraude, une Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières, un Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (SARC), un Service National de Douane Judiciaire, des Pôles d'Orientation des contrôles, une branche SURV qui constitue la moitié des effectifs, etc. Il s'agit donc de poursuivre l'exploration institutionnelle de ces services douaniers en mobilisant les approches comparatives. De ce point de vue, dépasser le strict cadre national permet de se questionner sur la « naturalité » des organisations et de comprendre qu'elles sont le résultat de trajectoires historiques souvent particulières.

3 - Autres administrations nationales et brouillage des frontières organisationnelles

Les Etats modernes ont progressivement élaboré des législations complexes, des outils juridiques et techniques et des bureaucraties chargées d'assurer l'application effective de leurs législations douanières. Les systèmes douaniers ont ainsi participé à la consolidation des Etats naissants par de multiples voies : perception des droits et taxes venant alimenter le budget national, « linéarisation » de la frontière, présence plus ou moins continue aux points d'entrée du territoire, répression des flux illégitimes. L'un des meilleurs exemples est constitué par les Etats-Unis d'Amérique. En effet, après la déclaration d'indépendance en 1776, les nouveaux « Etats-Unis » sont au bord de la banqueroute. Alors que, sous la confédération, les différents Etats avaient adopté leurs propres régimes douaniers, le Congrès américain se rendit alors à l'évidence que ces derniers seraient incapables de participer au Trésor national. Le premier Congrès et le Président George Washington, firent donc adopter la loi du 4 juillet 1789 qui instaura un tarif douanier autorisant la perception de droits sur les marchandises importées. Cette décision fut baptisée « la deuxième déclaration de l'indépendance » par les médias émergents. Des circonscriptions douanières, des points d'entrée et des mécanismes de nomination et de définition des fonctions douanières ont été établies dès le 31 juillet 1789, soit une journée avant que ne prenne effet la réglementation tarifaire. Le Président Washington nomma 59 percepteurs et plus de 40 autres officiers pour constituer le nouveau service des douanes placé sous la dépendance du département du Trésor. Les services douaniers sont devenus la première agence fédérale chargée d'appliquer la loi (*law enforcement*). Jusqu'au début du XXème siècle, les recettes douanières constitueront d'ailleurs l'une des seules sources de financement de l'Etat fédéral américain et c'est sans doute grâce à ces dernières que celui-ci s'est progressivement imposé comme un échelon de pouvoir politique.

Si ces fonctions douanières sont repérables dans tous les Etats, l'organisation des bureaucraties dépend toujours de contextes et de trajectoires historiques spécifiques. Ainsi, les Etats ont développé des organisations douanières multiples, souvent rattachées aux ministères des finances ou du budget mais aussi parfois aux affaires intérieures. Sans rechercher l'exhaustivité, il est possible d'envisager comparativement ces organisations douanières nationales, en mettant l'accent sur le contexte européen et sur celui des Etats dits « développés » particulièrement intégrés dans le commerce mondial.

Comment identifier les organisations douanières à intégrer dans cette analyse comparative ? Parallèlement, quelles variables semble-t-il utile de comparer ? On peut partir de l'hypothèse qu'une administration est « douanière » à partir du moment où elle est reconnue comme telle par les autres administrations « douanières ». De ce point de vue, on peut considérer comme « douanières », les organisations qui participent, en tant que membres, aux travaux de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) qui constitue l'enceinte de discussion internationale dédiée aux échanges entre les bureaucraties douanières. Au sein de l'Union européenne, il est également possible de retenir les administrations nationales qui participent directement à la mise en œuvre des politiques douanières communautaires. Il n'est donc pas question, au moins dans un premier temps, de tenter d'opérer un classement sur la base d'une catégorisation *a priori*. La nature des variables à prendre en considération dans la comparaison est potentiellement variée : modalités de désignation, rattachement institutionnel, missions, pouvoirs, modes de contrôle, degré de centralisation, etc. On se contentera d'abord, dans la perspective de mieux circonscrire le *champ organisationnel douanier*, de comparer les dénominations et les rattachements institutionnels des administrations douanières. Ces derniers constituent des indicateurs quant au degré d'autonomie des organisations douanières par rapport à d'autres types d'organisations, notamment de nature fiscale et/ou de contrôle des frontières. La comparaison pourrait porter sur beaucoup d'autres variables. Néanmoins, ce travail excèderait l'ambition plus circonscrite de notre démarche qui vise d'abord à comprendre les processus d'autonomisation par rapport aux organisations dites de « sécurité » et de « police ». Si l'on considère le rapport 2016-2017 de l'OMD, il y aurait plus de 750 000 douaniers dans le monde. Les organisations douanières membres se répartiraient ainsi en quatre grands types.

Types d'organisations douanières selon l'OMD (2016)

Type 1 : « Département d'un Ministère »	Administration des douanes constitue un département, bureau ou division au sein d'un ministère, tels le ministère des Finances ou le ministère de l'Intérieur.
Type 2 : « Administration des douanes »	Administration des douanes constitue un ministère autonome ou un comité ou un organisme indépendant, même s'il est affilié à un ministère.
Type 3 : « Administration des recettes fiscales »	Administration des douanes fait partie d'une agence à laquelle les autorités douanières et fiscales sont intégrées.

Type 4 : « Service de protection des frontières »	Administration des douanes assure des services relatifs à l'immigration, comme la vérification des visas aux frontières, en plus de l'activité douanière
--	--

Cette typologie apparaît relativement pertinente pour tenter de caractériser des organisations douanières. La théorisation implicite est bien celle des morphologies organisationnelles abordées à partir du critère de l'autonomie des différentes organisations nationales. Nous avons convenu de l'utiliser en dépit de son caractère un peu figé (elle ne prend pas en compte les processus d'autonomisation) car elle rejoint nos préoccupations comparatives et permet de mobiliser des données sur les administrations douanières nationales.

Ainsi, si l'on considère les principaux Etats contribuant au commerce mondial, en distinguant ceux qui sont membres de l'Union européenne de ceux qui ne le sont pas, on obtient le tableau suivant. Il prend en compte les grandes puissances commerciales ainsi que l'ensemble des Etats de l'Union européenne. Il est construit à partir des différents rapports produits par l'Organisation Mondiale des Douanes. Nous avons retenu un très large nombre de cas qui permettent de décrire les modalités de désignation des administrations douanières nationales, le type d'organisation qui supporte les fonctions douanières (sur la base de la typologie ci-dessus), ainsi que les effectifs de ces mêmes organisations exprimées en termes de « nombre d'agents ». Ce tableau ne prend pas en compte les Etats africains, américains ou asiatiques qui ne constituent pas des puissances commerciales importantes. De ce point de vue, il n'est pas « représentatif » de l'ensemble des administrations douanières nationales mais des administrations qui traitent de la quasi-totalité des volumes et valeurs du commerce mondial.

**Echantillon d'administrations des douanes nationales membres de
l'Organisation Mondiale des Douanes en 2016**

	Dénomination de l'administration des douanes	Type d'organisation	Titre du chef de l'administration des douanes	Effectifs
Etats hors Union européenne				
Australie	Department of Immigration	Service de protection des frontières	Commissaire d'Australian Border Force	14 241

	and Border Protection			
Brésil	Under secretariat of Customs and International Relations, Secretariat of the Federal Revenue of Brazil	Administration des recettes fiscales	Secrétaire général adjoint des douanes et relations internationales	2 914
Canada	Canada Border Services Agency (CBSA) www.cbsa-asfc.gc.ca	Service de protection des frontières	Président	14 000
Chine	General Administration of Customs www.customs.gov.cn	Administration des douanes	Ministre	60 000
Etats-Unis	U.S. Customs and Border Protection www.cbp.gov	Service de protection des frontières	Commissaire	42 439 (chiffres OMD). Les données des douanes américaines font état de 59 000 agents)
Inde	Central Board of Excise and Customs (CBEC), Department of Revenue, Ministry of Finance www.cbec.gov.in	Département d'un Ministère	Président	54 001
Israël	Customs Directorate, Israel Tax Authority www.taxes.gov.il	Administration des recettes fiscales	Directeur des Douanes	950
Japon	Customs and Tariff Bureau, Ministry of Finance www.customs.go.jp	Département d'un Ministère	Directeur général	9 364

Mexique	Administration General of Customs, Tax Administration Service www.sat.gob.mx	Administration des recettes fiscales	Administrateur général des Douanes	7 458
Russie	Federal Customs Service www.customs.ru	Administration des douanes	Chef du Service fédéral des Douanes	44 296
Suisse	Federal Customs Administration, Federal Department of Finance www.ezv.admin.ch	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes	2 341
Turquie	Ministry of Customs and Trade www.gtb.gov.tr	Département d'un Ministère	Secrétaire général adjoint	16 335
Etats Union européenne				
Allemagne	Zoll	Administrati on des douanes	Directeur général	5 222 ³
Autriche	Customs Department, Ministry of Finance www.bmf.gv.at	Département d'un Ministère	Directeur général de la politique économique, marchés financiers et douanes	1 665
Belgique	General Administration of Customs and Excise, Federal Public Service Finance https://finances.belgium. be/fr/douanes_accises	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes et Droits Indirects	3 330
Bulgarie	National Customs Agency www.customs.bg	Administration des douanes	Directeur général	3 362
Chypre	Department of Customs and Excise, Ministry of Finance	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes et Accises	443

	www.mof.gov.cy/ce			
Croatie	Customs Department, Ministry of Finance www.carina.hr	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes	2 896
Danemark	SKAT (The Danish Customs and Tax Administration) www.skat.dk	Administration des recettes fiscales	Directeur général des Douanes	500
Espagne	Department of Customs and Excise, State Tax Administration Agency www.agenciatributaria.es	Administration des recettes fiscales	Directeur des douanes et accises	3 698
Estonie	Tax and Customs Board www.emta.ee	Administration des recettes fiscales	Directeur général	583
Finlande	Finnish Customs www.tulli.fi	Administration des douanes	Directeur général	2 191
France	Direction générale des douanes et des droits indirects www.douane.gouv.fr www	Administration des douanes	Directrice générale des Douanes	16 700
Grèce	General Directorate of Customs and Excise Duty	Administration des douanes	Directeur général des Douanes et Accises	2 065
Hongrie	National Tax and Customs Administration www.nav.gov.hu	Administration des recettes fiscales	Directeur général des Douanes et relations internationales	4 018
Irlande	Revenue Irish Tax and Customs www.revenue.ie	Administration des recettes fiscales	Commissaire des Douanes et recettes	663
Lettonie	National Customs Board, State Revenue Service www.vid.gov.lv	Administration des recettes fiscales	Directeur général Intérimaire des Douanes	1 097
Lituanie	Customs Department, Ministry of Finance www.lrmuitine.lt	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes	2 193

Luxembourg	Administration des douanes et accises www.etat.lu/DO	Administration des douanes	Directeur des Douanes et accises	429
Malte	Customs Department, Ministry for Finance customs.gov.mt	Département d'un Ministère	Directeur général des Douanes	358
Pays-Bas	Netherlands Tax and Customs Administration, Ministry of Finance	Département d'un Ministère	Directeur général	4 290
Pologne	National Revenue Administration (KAS) www.mf.gov.pl	Administration des recettes fiscales	Chef de l'administration nationale des recettes	15 140
Portugal	Tax and Customs Administration portaldaфинанcas.gov.pt	Administration des recettes fiscales	General Directeur des Douanes et accises	1138
République Tchèque	Czech Customs Administration www.celnisprava.cz	Administration des douanes	Directeur général des Douanes et Accises	5 895
Roumanie	General Directorate of Customs, Național Agency for Fiscal Administration, Ministry of Public Finance www.customs.ro	Administration des recettes fiscales	Vice-Président des Douanes	2 301
Royaume-Uni	Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) www.hmrc.gov.uk	Administration des recettes fiscales	Directeur des Douanes	5 000
Slovaquie	Financial Administration of Slovak Republic www.financnasprava.sk	Administration des recettes fiscales	Président	3 015
Slovénie	Customs Department, Financial Administration of the Republic of Slovenia www.fu.gov.si	Administration des recettes fiscales	Directeur des Douanes	507
Suède	Swedish Customs www.tullverket.se	Administration des douanes	Directeur général des Douanes	2 032

Plusieurs éléments peuvent être retenus de cette comparaison entre les organisations douanières nationales. D'une part, leur désignation varie assez largement. Si la plupart mobilisent explicitement le terme de « douane » (*custom*), d'autres en revanche n'y font pas expressément référence (par exemple, les services douaniers australiens se dénomment *Department of Immigration and Border Protection* et les services canadiens *Canada Border Services Agency*). De nombreuses autres désignations font références aux « taxes » (qui ne sont pas forcément des droits de douane) et au budget (« revenu », « finance », « excise », etc.). On retrouve cette affiliation fiscale dans la dénomination de l'administration des douanes française qui fait référence aux « droits indirects ». Ces différents services sont pour la plupart encadrés par un « directeur général », mais aussi plus rarement par un « président » ou un « commissaire ».

Au-delà de cette variabilité sémantique, qui dénote une forme de diversité entre ces organisations, on doit souligner la grande disparité des effectifs au sein de chaque administration nationale. Dans notre échantillon (qui couvre la grande majorité des Etats développés), l'administration douanière aux effectifs les plus réduits est celle de Malte (358 agents) alors que d'autres Etats disposent de services douaniers comptant plusieurs dizaines de milliers d'agents, tels la Chine (60 000 agents), l'Inde (54 001 agents), la Russie (44 296 agents) et les Etats-Unis (42 439 / 59 000 agents). Cette disparité numérique tient à la fois à la taille du pays mais aussi à sa puissance commerciale et à sa situation géopolitique. Des Etats tels que la France (16 700 agents), la Turquie (16 335 agents), la Pologne (15 140 agents), l'Australie (14 421 agents), le Canada (14 000 agents), le Japon (9364 agents) apparaissent comme se situant dans une fourchette intermédiaire en termes d'effectifs.

Il convient néanmoins de rester prudent sur ces comparaisons relatives au nombre d'agents car elles ne prennent pas en considération les mandats spécifiques des différentes administrations « douanières », ainsi que l'assemblage des différents opérateurs publics et privés de sécurité sur le territoire national. Ainsi, par exemple, les services douaniers du Royaume-Uni (*HM Revenue and Customs*) ne comptent que 5000 agents et les services espagnols (*Agencia tributaria*) que 3698 agents. Ces effectifs apparaissent largement inférieurs aux effectifs de la *Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects* française (plus de 16 000 agents). Pour autant, les services anglais et espagnols ne prennent pas en charge certaines missions de contrôle aux frontières que réalisent en

revanche les douaniers français. Ces dernières missions de contrôle frontalier sont ainsi notamment prises en charge par la *Border Force* au Royaume-Uni et par les forces de la *Policia Nacional* et de la *Guardia Civil* en Espagne. En outre, si l'on étudie plus précisément le cas français, on doit aussi considérer que la *Gendarmerie nationale* opère également des missions de surveillance dans les espaces frontaliers et que la Police nationale française dispose d'une direction spécialisée dans le contrôle aux frontières (la *Police aux Frontières ou PAF*) dont l'activité est principalement centrée sur la répression des flux illégaux de personnes. Il apparaît donc extrêmement délicat de comparer les effectifs des organisations douanières nationales une à une, sans les réinscrire dans les dispositifs et le système de relations qui les unissent à d'autres forces.

Pour autant, en dépit de ces limites, cette comparaison n'est pas non plus sans intérêt car elle permet d'appréhender de manière plus précise une forme de ventilation des effectifs au sein des administrations douanières. De même, elle permet d'inscrire les acteurs douaniers dans un *champ organisationnel douanier* au sein duquel coexistent plusieurs types d'organisations :

- Type A : Des « organisations douanières » qui remplissent uniquement des « missions douanières »
- Type B : Des « organisations douanières » qui remplissent des missions « douanières », mais aussi « fiscales » ou de « sécurité »
- Type C : Des « organisations fiscales » qui remplissent des « missions douanières »
- Type D : Des « organisations de sécurité ou de police » qui remplissent des « missions douanières »

Type	Description	Autonomie organisationnelle	Pourcentage par rapport au total des 182 membres de l'OMD	Exemples de notre échantillon
Type 1 : Département d'un Ministère	Administration des douanes constitue un département, bureau ou division au sein d'un ministère, tels le ministère des Finances ou le ministère de l'Intérieur.	Autonomie faible	37,4%	Inde - Japon - Suisse - Turquie - Autriche - Belgique - Chypre - Croatie - Lituanie - Malte - Pays-Bas

Type 2 : Administration des douanes	Administration des douanes constitue un ministère autonome ou un comité ou un organisme indépendant, même s'il est affilié à un ministère.	Autonomie forte	29,7%	Chine - Russie - Allemagne - Bulgarie - Finlande - France - Grèce - Luxembourg, - République tchèque - Suède
Type 3 : Administration des recettes fiscales	Administration des douanes fait partie d'une agence à laquelle les autorités douanières et fiscales sont intégrées.	Autonomie nulle	31,3%	Brésil - Israël - Mexique, - Danemark - Espagne -Estonie - Finlande - Hongrie - Irlande - Lettonie - Pologne – Portugal – Roumanie – Royaume Uni - Slovaquie - Slovénie
Type 4 : Service de protection des frontières	Administration des douanes assure des services relatifs à l'immigration, comme la vérification des visas aux frontières, en plus de l'activité douanière	Autonomie questionnée	1,6%	Australie - Canada - Etats-Unis

L'administration des douanes française répond plutôt au « type B » d'organisation puisque d'une part, elle apparaît clairement autonome et désignée comme « douanière », et que d'autre part, elle assure diverses missions fiscales et de sécurité. Le « type A », celui qui fait correspondre « fonction » et « organe » douaniers semble en revanche, paradoxalement, plus difficile à identifier. Cet entrecroisement constant des types d'organisation (douanière et policière) et des missions (douanières et policières) permet de relativiser l'étanchéité des frontières organisationnelles. Ainsi, si l'on prend en considération l'ensemble des 182 administrations membres de l'OMD, leur autonomie par rapport à d'autres systèmes administratifs n'apparaît pas toujours évidente comme le montre le tableau suivant.

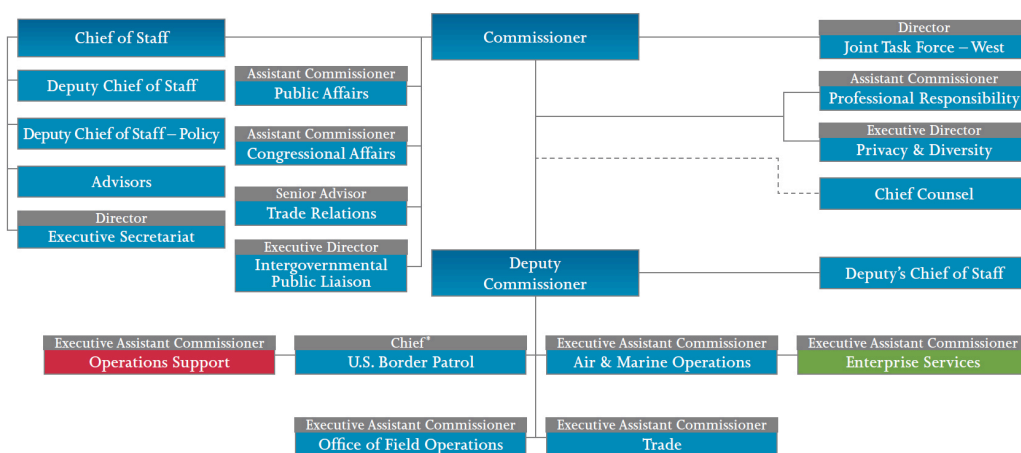
Ainsi, les organisations de type 1 (les services douaniers constituent un département d'un ministère) représentent 37,4% de l'ensemble des administrations nationales. Dans notre échantillon, ce type d'organisation est celui de l'Inde, du Japon, de la Suisse, de la Turquie, et au sein de l'Union européenne de l'Autriche, de la Belgique, de Chypre, de la Croatie,

de la Lituanie, de Malte, des Pays-Bas. Les organisations de type 2 (administration des douanes indépendante) constituent quant à elles 29,7% du total des services douaniers. Cette forme d'organisation concerne des Etats tels que la Chine, la Russie, l'Allemagne, la Bulgarie, la Finlande, la France, la Grèce, le Luxembourg, la République tchèque, la Suède. Le type 3 d'organisation (administration des recettes fiscales) représente 31,3% des services douaniers, avec des Etats tels que le Brésil, Israël, le Mexique, et pour l'Union européenne, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, ou la Slovénie. Enfin, le type 4 d'organisation (service de protection des frontières) ne représente quant à lui que 1,6% des services douaniers et concerne l'Australie, le Canada, et les Etats-Unis. Il concerne néanmoins un ensemble d'Etats forts sur le plan commercial et appartenant au même ensemble culturel.

L'autonomie organisationnelle peut ainsi apparaître comme faible, forte, mais aussi parfois nulle ou « questionnée ». Elle est questionnée lorsque les organisations douanières voient leurs frontières s'hybrider avec d'autres organisations (« policière » et/ou de « Border control »). On remarque que le « modèle » américain constitue l'exemple le plus emblématique et le plus abouti de cette confusion des frontières organisationnelles. En effet, le *Custom and Border Protection (CBP)* dispose d'un organigramme qui entremêle missions douanières et commerciales et missions de sécurité. Son intitulé rend d'ailleurs bien compte de la juxtaposition de ces deux logiques et régimes de régulation.

Organigramme du bureau Custom and Border Protection en 2016

(Source : rapport annuel du CBP, 2016)



*Chief of USBP has rank of Executive Assistant Commissioner

Cette organisation résulte d'un contexte historique précis, celui post-attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. L'exemple américain souligne bien la fragilité des frontières des organisations douanières dans un monde ouvert commercialement mais traversé de peurs sur l'émergence de groupes criminels ou terroristes transnationaux. On trouve aussi, de manière plus feutrée, ces questionnements dans le contexte français et européen. Ainsi, dans un rapport de 2015³⁴⁵, la Cour des comptes avait comparé l'organisation des douanes françaises avec celle du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de l'Espagne. Ses conclusions établissent qu'« une analyse de l'organisation des structures et des missions douanières parmi les principaux partenaires européens de la France montre la complexité qui prévaut en la matière et la variété des solutions, résultant des traditions et pratiques administratives, des réalités économiques et des priorités politiques. Deux conclusions ressortent de cette analyse : d'une part, il n'existe pas de schéma de référence de l'organisation douanière en Europe ; d'autre part de grandes marges de liberté apparaissent dans l'aménagement du dispositif douanier et ses rapports avec les autres administrations ayant des missions connexes, notamment celles chargées de la sûreté et de la sécurité publique. Dès lors le modèle français actuel ne saurait être considéré comme intangible ni le seul possible, les expériences étrangères prouvant la possibilité d'autres formules : seule la recherche de l'efficacité et de l'efficience doit présider à son évolution³⁴⁶ ». Cette conclusion marque à la fois un constat : celui de la variété des organisations douanières au sein de l'Union européenne, alors même qu'existe aujourd'hui un cadre commun aux Etats membres en matière douanière. Mais elle souligne également la possible évolution des structures organisationnelles nationales. Les services douaniers français, bien que construits sur les bases d'une histoire profonde et bien que bénéficiant d'une assez forte autonomie organisationnelle, apparaissent ainsi en tension par rapport à d'autres modes d'organisation possibles. Pour l'exprimer simplement, ils pourraient être démantelés et ses missions réparties entre les ministères financiers et les ministères chargés de la sécurité. Reste l'attachement au symbole politique que constituent « la douane » et les « douaniers » bien connus de la population. Pour autant, cette approche de l'analyse des organisations douanières ne peut aujourd'hui se cantonner à demeurer strictement nationale ou internationale. Des logiques construites sur des processus de supranationalisation et de globalisation sont à l'œuvre qui complexifient l'appréhension

345 Cour des Comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 135.

des structure douanières et de leurs relations réciproques à différents niveaux de gouvernement. Si les normes et organisations douanières sont étroitement associées à l'émergence et à la consolidation des Etats occidentaux, les processus d'intégration et de régionalisation économique apparaissent aujourd'hui comme venant modifier la donne et bousculer l'identité stricte entre douane et protection du territoire national. La mise en œuvre d'accords internationaux tels que ceux de l'ALENA, du MERCOSUR, de l'ANSEAN ou de l'Union européenne libéralisent les rapports commerciaux et organisent les affrontements économiques autour de grands pôles de libre-échange. Les organisations et politiques douanières ont été profondément affectées par ces mutations.

B – Le niveau supranational : entre logiques globales et régionales

Le champ organisationnel douanier ne se limite donc plus aujourd'hui aux administrations nationales et à leurs relations réciproque. En effet, divers processus d'institutionnalisation se sont structurés au niveau supranational à la fois au niveau global (Accord général sur les tarifs douaniers ou GATT, Organisation Mondiale du Commerce, Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement ou CNUCED, Banque mondiale) mais aussi au niveau régional (Communauté Economique puis Union européenne, Unions douanières, Organisation pour la Coopération et le Développement).

1 – La création d'espaces à vocation douanière au niveau global

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) constitue aujourd'hui un forum institutionnalisé permettant aux Etats et aux ensembles économiques régionaux de négocier leurs relations commerciales. Si l'OMC n'est pas à proprement parler une organisation douanière, les discussions et les décisions adoptées en son sein ont un impact tout à fait déterminant dans le secteur douanier. D'une part, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les négociations engagées dans le cadre du GATT puis de l'OMC ont conduit la plupart des Etats participants aux négociations multilatérales à s'engager dans une ouverture de leurs économies. Plusieurs phases de négociations commerciales multilatérales ont vu le jour, faisant progresser les doctrines libre-échangistes au détriment des approches protectionnistes basées sur l'application de droits de douanes. Les principes défendus sont ceux de la « clause de la nation la plus favorisée » (NPF)³⁴⁷ et de

³⁴⁷ Comme le note le site internet de l'OMC pour définir cette clause NPF « aux termes des Accords de l'OMC, les pays ne peuvent pas, en principe, établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux. Si vous accordez à quelqu'un une faveur spéciale (en abaissant, par exemple, le droit de

l'abaissement des barrières commerciales d'ordre tarifaire ou autres. Bien que les droits de douane aient été considérablement abaissés, il demeure néanmoins un certain nombre de pics tarifaires et de protections spécifiques mises en œuvre par le biais d'instruments tels que les droits anti-dumping. La mise en œuvre d'un instrument statuant sur les litiges commerciaux internationaux, l'Organe de Règlement des Différents (ORD), participe d'une régulation globale des questions douanières qui restent encore néanmoins également déterminées au niveau national ou régional.

Mais, par-delà l'OMC, c'est l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) qui représente aujourd'hui l'organisation internationale compétente pour les matières douanières. Si les réflexions en matière de coopération douanière internationale avaient débuté sous les auspices de la Société des Nations (SDN) en 1924, c'est néanmoins après le second conflit mondial que le processus d'institutionnalisation débouchera sur la création d'une organisation internationale. Cette organisation trouve sa source dans l'immédiate après-guerre avec la création en 1947 d'un « groupe d'étude » composé de treize gouvernements au sein du Comité de coopération économique européenne. Constitué sur l'initiative du Benelux, ce groupe avait pour ambition de créer une ou plusieurs unions douanières entre les différents pays européens au regard des principes exposés dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ce but n'a pas été atteint. En revanche, ce groupe d'étude va établir deux comités distincts en 1948 : un comité économique et un comité douanier. Le premier donnera naissance à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le second au Conseil de Coopération Douanière (CCD). En effet, ce comité douanier a entrepris un certain nombre de travaux relatifs aux techniques douanières des Etats membres, se traduisant par l'adoption de trois conventions signées le 15 décembre 1950 (convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises, convention sur la valeur en douane des marchandises, convention portant création du Conseil de Coopération Douanière)³⁴⁸.

douane perçu sur un de ses produits), vous devez le faire pour tous les autres membres de l'OMC ». https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm. Consulté le 20 octobre 2017.

³⁴⁸ Comme le souligne Patrick Daillier, « historiquement, le CCD a été créé pour garantir la mise en œuvre effective de deux conventions douanières internationales : la convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers et la convention sur la valeur en douane des marchandises, toutes deux signées le 15 décembre 1950, en même temps que la convention créant le CCD. Peu à peu c'est l'ensemble des techniques douanières et des procédures du dédouanement qui a été soumis à son examen » in DAILLIER, Patrick. « Le Conseil de coopération douanière ». In : *Annuaire français de droit international*, volume 22, 1976. pp. 474- 498.

C'est ainsi que, le 4 novembre 1952, est entrée en vigueur la convention portant officiellement création du CCD (la session inaugurale du Conseil, organe directeur de ce nouveau Conseil, s'est tenue le 26 janvier 1953, à Bruxelles, sous la présidence du ministre belge des affaires étrangères du commerce extérieur et de la coopération au développement).

La création de cette nouvelle structure dérive du vaste mouvement de constitution d'organisations internationales de régulation économique et financière dans l'immédiate après-guerre. Ses objectifs sont alors d'aboutir au plus haut degré d'harmonisation et d'uniformité des régimes douaniers, d'étudier les problèmes relatifs au développement et au progrès de la technique et législation douanières, et de promouvoir la coopération douanière entre les gouvernements pour le développement du commerce international. D'abord composé de dix-sept pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie) en 1953, le CCD a progressivement accru son audience internationale et a accueilli de nouveaux Etats et administrations comme membres. Il a adopté officieusement en 1994 la dénomination d'Organisation mondiale des douanes (OMD) et rassemble aujourd'hui 182 organisations douanières traitant de 98% du commerce mondial

Sa « vision d'avenir » se fonde sur le slogan suivant : « Les frontières séparent, les douanes rapprochent. Conduire avec dynamisme la modernisation et la connectivité dans un monde en mutation rapide ». Ses « valeurs³⁴⁹ » prônent également aujourd'hui l'ouverture et la coopération, mais aussi la modernisation et l'assistance aux organisations douanières nationales. Sa mission, telle qu'elle est conçue aujourd'hui est que « l'OMD assume le rôle de chef de file et fournit des orientations et un appui aux administrations des douanes en vue de sécuriser et faciliter les échanges légitimes, d'assurer le recouvrement des recettes, de protéger la société et de renforcer les capacités ». Elle organise aujourd'hui son action autour de 7 objectifs stratégiques³⁵⁰ qui recourent à la fois des enjeux relatifs

³⁴⁹ Les valeurs de l'OMD sont les suivantes : « Nous sommes une organisation reposant sur les connaissances et tournée vers l'action. Nous croyons en des procédures de gouvernance transparentes, honnêtes et contrôlables. Nous sommes à l'écoute de nos Membres, des parties prenantes du secteur privé et de la société. Nous faisons fond sur la technologie et l'innovation. Nous croyons en la participation, la diversité et le traitement et les opportunités équitables pour tous ».

³⁵⁰ Les objectifs de l'OMD en 2017 : Objectif stratégique 1 - Promouvoir la sécurité et la facilitation du commerce international, y compris la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers = Dossier

aux recettes douanières et à la compétitivité économique, mais aussi de protection de la société et de lutte contre la fraude, et enfin de coopération dans différents domaines techniques.

Les objectifs de la convention portant création du CCD/OMD laissent augurer une convergence des intérêts de chacun des Etats membres. En effet, la mise en place d'instruments de coopération partagés et une uniformisation des normes et des techniques douanières au niveau mondial seraient de nature à faciliter le travail des administrations douanières, à rendre sinon plus simple au moins plus lisible les modalités de leur action, et au final déboucher sur une intensification des échanges commerciaux internationaux jugée, des années 1950 jusqu'à aujourd'hui, comme un facteur favorable au développement économique et à la prospérité des Etats. Ainsi, l'article 4 de la convention souligne par exemple que « les Membres du Conseil fourniront à celui-ci, sur sa demande, les renseignements et la documentation nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».

Néanmoins, le rôle des services douaniers nationaux est d'assurer l'application des réglementations douanières, qui ont généralement, sinon principalement, des visées de protection des activités et des intérêts économiques et commerciaux de chacun des Etats. Les nombreux contentieux douaniers qui opposent les Etats ou les ensembles économiques régionaux (Union européenne, ALENA, APEC etc.) démontrent que ces intérêts ne sont pas toujours convergents. Les négociations commerciales multilatérales, dont les enjeux ne sont pas débattus au sein de l'OMD, mais dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et les contentieux réglés par le biais de l'organe de règlement des différends (ORD), constituent des moments de tension ne débouchant pas toujours sur des succès collectifs comme on put le montrer les échecs des sommets de Seattle en 1999 et de Cancun en 2003. La Convention portant constitution du CCD avait, dès les années cinquante, intégré cette variable en soulignant, qu'au-delà des objectifs poursuivis dans le cadre du Conseil, « aucun Membre du Conseil ne sera tenu de fournir des informations confidentielles dont la divulgation entraverait l'application de la loi, serait contraire à

sur la compétitivité économique ; Objectif stratégique 2 - Promouvoir un recouvrement des recettes équitable, efficace et effectif = Dossier Recettes ; Objectif stratégique 3 - Protéger la société, la santé publique et la sûreté = Dossier Contrôle et Lutte contre la fraude ; Objectif stratégique 4 - Consolider le renforcement des capacités = Dossier Développement organisationnel ; Objectif stratégique 5 - Promouvoir l'échange d'informations entre toutes les parties prenantes ; Objectif stratégique 6 - Rehausser la performance et la notoriété de la douane ; Objectif stratégique 7 - Réaliser des recherches et analyses. Source : www.wcomd.org

l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises publiques ou privées ».

L'OMD constitue ainsi une organisation internationale spécifiquement dédiée aux questions douanières et possède un siège fixé à Bruxelles. Elle est organisée autour d'un secrétariat et d'un secrétaire général chargé de l'animation des travaux de l'organisation. Le secrétariat général est depuis 2009 assuré par un Japonais, M Kunio MIKURIYA qui a pris la succession du Français Michel DANET qui est resté à la tête de l'organisation durant une dizaine d'années. Les secrétaires généraux ont toujours été originaires d'un Etat puissant commercialement (Royaume-Uni, Etats-Unis, Australie, France et Japon) sauf à l'origine avec une représentation belge.

Secrétaires généraux de l'Organisation Mondiale des Douanes : 1953 - 2017		
Dates	Nom	Nationalité
1953	Baron François de SELYS LONGCHAMPS	Belgique
1953-1978	Chevalier Georges ANNEZ de TABOADA	Belgique
1979-1983	Sir Ronald RADFORD	Royaume-Uni
1984-1988	Glenn Robert DICKERSON	États-Unis
1989-1993	Thomas Plunkett HAYES	Australie
1994-1998	James W. SHAVER	États-Unis
1999-2008	Michel DANET	France
2009-aujourd'hui	Kunio MIKURIYA	Japon

Aujourd'hui le Secrétariat général (SG) de l'OMD basé à Bruxelles emploie 191 personnes et est composé de plusieurs unités : le Bureau du SG (composé du Secrétaire général et du secrétaire général adjoint), de la Division de l'administration et du personnel, de l'Unité recherche, du département communication, de la Direction des questions tarifaires et commerciales, de la Direction du Contrôle et de la Facilitation, et de la Direction du renforcement des capacités. On trouve à la tête de ces différentes unités des fonctionnaires relevant encore de diverses parties du monde, notamment un Américain, un Chinois, un Brésilien et un Irlandais (donc représentant une forme de puissance commerciale).

L'OMD dispose également d'unités régionales, réparties sur l'ensemble du globe, notamment des Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR), des Bureaux régionaux de renforcement des capacités (BRRC), des Centres régionaux de

formation (CRF), des laboratoires régionaux des douanes (LRD) et enfin des Centres régionaux cynophiles (CRC). Mais, au-delà du Secrétariat général, l'activité de l'OMD est organisée autour du Conseil qui constitue l'organe de décision de l'OMD. Présidé actuellement par M. R. DAVYDOV (Fédération de Russie), il ne se réunit qu'une seule fois par an afin de se prononcer sur les actions centrales de l'organisation. De même, une Commission de politique générale a pour mission de préparer et de soumettre les recommandations de politique générale et le Plan stratégique au Conseil. Cette instance est aujourd'hui composée de 24 membres (Angola, Arabie Saoudite, Australie, Azerbaïdjan, Bénin, Brésil, Canada, Chine, Chypre, République de Corée, Danemark, Egypte, Espagne, Etats-Unis, Ghana, Italie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Ouganda, république dominicaine, Royaume-Uni, Slovénie, Union européenne). On peut ainsi remarquer que c'est l'Union européenne et non chacun de ses Etats membres qui siège au sein de cette Commission.

L'OMD est dirigée par l'ensemble du Conseil et la Commission de politique générale, appuyés sur le plan financier par le Comité financier et par un Comité d'audit. Le Conseil fonctionne principalement par l'entremise de Comités et de son Secrétariat, qui sont chargés d'accomplir les tâches définies dans un Plan Stratégique de l'OMD approuvé par le Conseil. Ces Comités sont le Comité du Système Harmonisé (CSH), le Comité technique de l'évaluation en douane, le Comité technique des règles d'origine (CTRO), le Comité de lutte contre la fraude, le Comité technique permanent (CTP), le Groupe de travail chargé de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, le Groupe de travail SAFE, le Comité de renforcement des capacités. Il s'agit de différentes instances de travail chargées d'examiner des points de législation ou de technique douanières. Divers sous-comités ou instances de travail ont également été créés et évoluent de façon permanente.

Cette structure de travail est néanmoins évolutive. Si l'on centre l'attention sur les instances de travail qui, au sein de l'OMD, prennent en considération les enjeux de lutte contre diverses formes de criminalité, on peut établir la liste suivante : Comité de contact OMD/UPU (créé en 1965) ; Comité de contact chargé des directives OMD/IATA/OACI relative aux renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et aux données des dossiers passagers (PNR) (créé en 2004) ; Groupe de travail SAFE (créé en 2007) ; Comité de la lutte contre la Fraude ; Groupe de travail sur la fraude commerciale ; Groupe de projet sur la stratégie mondiale en matière d'information et de renseignement ; Groupe

de gestion du CEN ; Groupe sur la contrefaçon et le piratage (CAP) ; Groupe d'experts sur la délinquance électronique (GEDE) ; réseau mondial des Bureaux régionaux de liaison et de renseignement (BRLR) ; Comité du renforcement des capacités ; Sous-comité sur l'éthique. On ne détaillera pas ici les mandats, la composition, les modes de travail et résultats de ces différentes instances afin d'éviter de sombrer dans un exposé trop descriptif. On reviendra ainsi plus ponctuellement au cours des futurs développements sur le rôle de certain de ces instances.

Structure de travail et Comités de l'OMD en 2017



La création de l'OMD et sa progressive structuration laissent ainsi apparaître un espace bureaucratique supranational où se sont constitués un certain nombre de normes et d'échanges professionnels au sein du champ organisationnel douanier. Les nombreux comités, sous-comités, groupes et sous-groupes de travail ou d'experts sont ainsi représentatifs de cette diversification des instances de travail au sein-même de l'OMD dont une partie traite de diverses problématiques en lien avec la lutte contre la criminalité. Néanmoins l'échelon global que constitue l'OMD n'est pas unique, car d'autres espaces de coopération existent par exemple au sein du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale, de l'OMC, de la CNUCED, qui font intervenir les autorités douanières.

Néanmoins, l'OMD constitue l'espace privilégié de concertation des administrations douanières. Dans le cadre de ses travaux en lien avec la lutte contre la fraude et certains types de criminalité, notamment en tant qu'organisme de soutien aux administrations nationales, l'OMD apparaît ainsi comme une forme d'Interpol douanier.

2 – Le champ organisationnel douanier européen

Dans le cadre des processus de régionalisation économique, c'est aujourd'hui l'Union européenne qui se présente comme la forme la plus aboutie d'intégration commerciale. En une cinquantaine d'années, le processus d'intégration économique (au sein duquel se sont engagés un nombre toujours croissant d'Etats européens) a donné naissance à une forme politique inédite qui détient des compétences importantes dans des secteurs toujours plus nombreux affectant la souveraineté, mais sans constituer toutefois un Etat fédéral.

L'émergence d'un espace douanier supranational européen

L'intégration douanière des Etats et la mise en place d'un territoire et d'un tarif douanier commun (TDC), de frontières extérieures au niveau desquelles sont perçues un certain nombre de ressources propres venant alimenter le budget européen (droits de douane et droits agricoles), ainsi que la disparition de bon nombre de frontières douanières internes, ont participé à la construction et à la consolidation de cette entité politique nouvelle. Le parallèle est saisissant si l'on considère que de nombreux Etats ont créé ou rationalisé leurs limites douanières afin de les faire correspondre au territoire de domination politique et consolider ainsi leur existence. L'Union européenne constituerait-elle alors un embryon d'Etat qui absorberait, par la fusion ou la fédéralisation, ses Etats membres ? Les instruments douaniers annonceraient-ils cette tendance à l'autonomisation de la sphère

supranationale par rapport à la sphère des Etats membres ? Répondre de manière affirmative ou négative à ces questions relève encore aujourd'hui de la divination tant l'histoire européenne a démontré qu'à des périodes d'accélération forte de l'intégration pouvaient succéder des moments de pause, voire de recul, dans la volonté des Etats de pousser plus loin ce processus.

La construction européenne s'est d'abord historiquement jouée autour d'enjeux de type économique et commercial, qu'il s'agisse de la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) au début des années 1950 ou de la création d'une Communauté Economique Européenne (CEE) à la suite de la signature du traité de Rome par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Benelux en 1957. Dès sa création, la CEE a développé comme principale ambition de constituer une « union douanière³⁵¹ ». Le traité de Rome prévoyait ainsi une période de transition de 12 à 15 ans pour démanteler progressivement les droits de douane aux frontières intérieure entre les Etats membres. Ce processus d'intégration douanier a finalement été réalisé en une dizaine d'années, les contingents ayant par exemple été supprimés à partir de juillet 1970. Un tarif douanier commun (TDC) a été établi dès 1968, entraînant la substitution de la compétence communautaire à celle des États membres pour les négociations tarifaires avec les pays-tiers et la réglementation douanière. Néanmoins, sur le plan intérieur à la CEE, de nombreux obstacles aux échanges demeuraient encore effectifs en dépit du démantèlement des droits de douane entre les Etats membres. Si ces derniers avaient été abolis, la libre circulation des marchandises se voyait toujours entravée par des dispositions nationales diverses (taxes, impositions intérieures discriminatoires, demandes de licences ou de certificats d'origine, règles de conditionnement et de présentation, réglementation des prix), dont l'effet était « équivalent » à des droits de douanes ou à des restrictions quantitatives aux échanges³⁵². La libre circulation des marchandises demeurait donc encore entravée par ces mesures nationales que les services de la Commission européenne et la

³⁵¹ Selon les règles du GATT, on entend par « union douanière » la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence : 1) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union ; 2) et que les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance.

³⁵² L'arrêt de la CJCE du 11 juillet 1974 (Dassonville), fournit par exemple définition devenue classique de la notion de « mesure d'effet équivalent » à une restriction quantitative : « Toute réglementation commerciale des États membres susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ».

Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) tentaient de limiter. Une législation douanière plus complète (ex : règles communes sur l'origine, procédures d'entreposage, règles de transit etc.) a également été élaborée progressivement, avec la volonté de garantir un dédouanement uniforme quel que soit le point d'entrée des marchandises dans la CEE, à la fois sur le plan du TDC mais aussi des modalités concrètes des opérations de dédouanement.

En dépit de ces avancées, la liberté de circulation des marchandises demeurait encore difficile entre Etats membres et les formalités à accomplir aux frontières nationales nombreuses (ex : perception de la TVA et des droits d'accises, établissement des statistiques du commerce extérieur, réglementations sanitaires, etc.) obligeant les transporteurs à s'arrêter durablement aux frontières entre Etats membres. Il en résultait un coût important pour les entreprises et les transporteurs qui devaient, en outre, s'astreindre à comprendre et à remplir les formalités particulières demandées par chaque Etat à sa frontière nationale. Des files de camions se constituaient aux frontières intérieures de la CEE, découlant de la réalisation de ces formalités et de la mise en œuvre des contrôles par les services douaniers nationaux. Un premier progrès a été enregistré à propos de ces formalités administratives en 1988, avec l'adoption d'un *document administratif unique* (DAU), nouveau formulaire de déclaration des marchandises qui s'est substitué aux 150 différents documents utilisés auparavant par les administrations douanières des États membres. Mais, c'est à la suite de la relance du processus de construction européenne, dans le cadre de la mise en place du marché unique, qu'ont été enregistrées les avancées les plus importantes depuis l'adoption du TDC.

Ainsi, en 1986, la signature de l'Acte Unique par les Etats membres de la CEE a déterminé comme objectif l'édification d'« un espace sans frontières intérieures » au 1er janvier 1993. Sur le plan des formalités douanières, les Etats membres abandonnèrent alors l'utilisation du DAU pour leurs relations mutuelles, ainsi que l'emploi des notions d'*importation* et d'*exportation* au bénéfice de celles d'*introduction* et d'*expédition* (ou *acquisition / livraison*). Le DAU a été remplacé par des *déclarations d'échanges de biens* (DEB), nouvelle formalité principalement destinée à établir les statistiques nationales du commerce extérieur, à déterminer le volume et la nature des échanges entre Etats membres de l'UE, et à assurer des contrôles en matière de paiement de la TVA intra-communautaire.

Une nouvelle étape de cette intégration douanière européenne a été franchie en 1992, avec l'adoption d'un Code des douanes communautaire (CDC) recensant les principales dispositions en matière de politique douanière bâties depuis la naissance de la CEE³⁵³. Le processus d'eupéanisation des normes douanières demeure néanmoins toujours évolutif. Par exemple, en 2003, la Commission européenne a proposé une communication sur un environnement simple et sans papier pour les douanes et le commerce³⁵⁴. L'ambition est de moderniser et de simplifier les règles et les procédures douanières. Ce projet visait notamment à réaliser un certain nombre de réformes du code des douanes communautaire³⁵⁵. Toutes les évolutions de l'environnement douanier ont ainsi débouché sur une modernisation du CDC en 2008 (dit *modernisé*³⁵⁶) et à l'adoption en 2013 d'un nouveau code des douanes dit *code des douanes de l'Union*³⁵⁷ (CDU) qui est entré en vigueur le 30 octobre 2013³⁵⁸ et dont les dispositions sont applicables au 1^{er} mai 2016. Ce texte est également accompagné de divers textes de la Commission liés au CDU (actes délégués et d'exécution).

L'élargissement continu de l'UE constitue également un autre signe de cette évolutivité. La mise en place d'une Union douanière, d'un tarif douanier commun et d'un grand marché intérieur s'est traduite par une fonctionnalisation progressive des frontières extérieures en matière commerciale et douanière. La perception des droits de douanes et d'autres taxes mais aussi l'application des prohibitions commerciales sont depuis lors principalement effectuées aux frontières extérieures de l'UE et non plus aux frontières nationales entre Etats membres. C'est aujourd'hui l'article 4 du Code des douanes de l'Union qui définit le « territoire douanier » européen qui recouvre de façon générale le

³⁵³ Règlement CEE n°2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire. La législation douanière est contenue dans le Code des Douanes (Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil) et dans les dispositions d'application du Code (Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission). Les compétences d'exécution sont conférées à la Commission qui est assistée par le comité du code des douanes

³⁵⁴ Document COM (2003) 452 du 24.07.2003.

³⁵⁵ Exemples de propositions : les déclarations électroniques et l'échange des données par voie électronique deviennent la règle ; les procédures douanières existantes et les autres régimes douaniers sont simplifiés et réduits ; le champ d'application et l'usage des procédures simplifiées sont élargis ; les rôles des bureaux de douanes à l'intérieur du territoire et de ceux qui se trouvent aux frontières extérieures sont redéfinis ; les droits et les responsabilités des opérateurs économiques et des transporteurs sont revus, etc.

³⁵⁶ Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (« code des douanes modernisé »).

³⁵⁷ Le code des douanes de l'Union (CDU) a été adopté le 9 octobre 2013 en tant que règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil. Il a été modifié une fois par le règlement 2016/2339, qui a modifié l'article 136 sur les marchandises qui ont quitté temporairement le territoire douanier de l'Union par voie maritime ou aérienne.

³⁵⁸ En abrogeant le règlement (CE) n° 450/2008 (Code des douanes modernisé) (JO L 145 du 4.6.2008, p. 1).

territoire politique des Etats membres de l'UE avec certaines différences néanmoins³⁵⁹. Il existe donc aujourd'hui une relative correspondance entre le territoire politique des Etats membres et ce territoire douanier européen. Néanmoins, il existe toujours aujourd'hui de légères différences entre territoires politiques et territoire douanier.

Ainsi, sur le plan douanier et commercial, les frontières extérieures ont été investies de fonctions antérieurement dévolues aux Etats. Dans le cadre de ce processus, le secteur douanier a fait l'objet d'une européanisation précoce par rapport à d'autres secteurs d'action publique. L'article 28 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (ex article 23 Traité CE) indique aujourd'hui : « l'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers ». De même, l'article 30 TFUE souligne que « les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal ». Enfin, l'article 31 TFUE (ex-article 26 TCE) indique que « les droits du tarif douanier commun sont fixés par le Conseil, sur proposition de la Commission ».

Les territoires douaniers et les codes des douanes nationaux ont-ils pour autant été supprimés ? Cette hypothèse apparaîtrait comme la plus plausible si l'on considère qu'un transfert de compétences a été opéré du niveau national vers le niveau européen en matière de politiques commerciale et douanière. Pourtant, il existe toujours aujourd'hui au sein des Etats membres de l'UE des codes des douanes nationaux et des administrations douanières étatiques. La France dispose ainsi toujours d'un code des douanes national qui énonce dans son article 1 : « le territoire douanier (français) comprend les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises voisines du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion », et dans son article 2 que « dans toutes les parties du territoire

³⁵⁹ Ainsi, ce territoire douanier européen intègre : celui de la République fédérale d'Allemagne, à l'exception, d'une part, de l'île de Helgoland et, d'autre part, du territoire de Büsingen (traité du 23 novembre 1964 entre la République fédérale d'Allemagne et la Confédération suisse) ; celui du Royaume d'Espagne, à l'exception de Ceuta et Melilla ; celui de la République française, à l'exception des territoires d'outre-mer (mais en intégrant Monaco³⁵⁹) ; celui de la République italienne, à l'exception des communes de Livigno et Campione d'Italia ainsi que des eaux nationales du Lac de Lugano comprises entre la rive et la frontière politique de la zone située entre Ponte Tresa et Porto Ceresio ; celui du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que les îles Anglo-Normandes et l'île de Man, etc.

douanier, on doit se conformer aux mêmes lois et règlements douaniers ». Et, dans son article 2 bis, que « le présent code ne s'applique pas : 1. A l'entrée sur le territoire douanier de marchandises communautaires ; 2. A la sortie du territoire douanier de marchandises communautaires à destination des autres Etats membres de la Communauté européenne ». Ces dispositions reprennent les principes de la libre circulation pour les marchandises ayant un statut communautaire (c'est-à-dire en libre circulation au sein du territoire douanier communautaire, soit parce qu'elles sont en provenance d'un Etat membre, soit parce qu'elles sont en provenance de l'étranger et ont été mises en *libre pratique* suite à l'acquiescement des droits et taxes aux frontières douanières européennes). Mais elles introduisent aussi, en creux, que les Etats membres - ici en l'occurrence la France - continuent d'appliquer un contrôle aux frontières du territoire douanier national, notamment en ce qui concerne un certain nombre de marchandises illégales qui n'entrent pas dans le cadre de la politique commerciale européenne.

Ce territoire douanier européen a de même fortement varié au gré des élargissements. L'adhésion de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark en 1973, celle de la Grèce en 1981, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986 annonçaient d'autres extensions. En 1990, l'ex-RDA intègre la CEE à la suite de la réunification allemande. En 1995 ce sont trois nouveaux Etats (Autriche, Suède, Finlande) et dix nouveaux en 2004 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte et Chypre) qui rejoignent l'UE. En 2007, c'est au tour de la Roumanie et de la Bulgarie de se joindre au projet européen. Enfin, en 2013, la Croatie est devenue le 28^{ème} Etat membre. Divers processus de discussion sont ouverts avec l'Albanie, la Bosnie, La Macédoine, le Kosovo, la Hongrie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. Ainsi, un nombre croissant d'Etats doivent désormais appliquer l'acquis communautaire en matière d'Union douanière (même si des mesures transitoires relativement viennent accompagner ce processus³⁶⁰). Cet acquis inclut le code des douanes communautaire et ses dispositions d'application, la nomenclature combinée, le tarif douanier commun (y compris les préférences, contingents et suspensions tarifaires) et la législation douanière ne relevant pas du code des douanes (ex : législation relative aux contrefaçons et aux marchandises pirates, aux précurseurs de drogues et à l'exportation des biens culturels).

³⁶⁰ Pour de plus amples renseignements, voir par exemple le document Élargissement de l'UE en 2004 sur les Mesures douanières transitoires de l'Acte d'adhésion, Comité du code des douanes, document TAXUD/763/2003 FINAL-FR Bruxelles, le 4 février 2004

Le territoire douanier communautaire se voit donc constamment redéfini. S'il tend à s'étendre depuis la création de la Communauté européenne, il pourrait également se réduire en cas de crise politique majeure. Le cas du Brexit constitue, de ce point de vue, un exemple paradigmatique conduisant à une redéfinition du territoire douanier européen à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'UE. De même, les frontières de l'UE sont aujourd'hui translatées vers l'Est du continent et leur longueur augmente. Quant à certains nouveaux Etats membres, ils se voient désormais confier la responsabilité de surveiller les frontières extérieures de l'UE sur le plan douanier. L'Espagne a ainsi hérité en 1986 du devoir de surveiller les frontières méditerranéennes de l'UE, de même que la Pologne doit depuis 2004 veiller aux contrôles à la frontière extérieure avec la Biélorussie et l'Ukraine. De même, de nouvelles organisations douanières viennent rejoindre le club des administrations douanières européennes et complexifient encore l'architecture institutionnelle des autorités chargées de mettre en œuvre les normes douanières. Enfin, ce territoire douanier européen n'a pas supplanté les territoires douaniers nationaux. Ainsi, le code des douanes français détermine, dès son article premier, les contours du territoire douanier français³⁶¹.

« Autorités douanières » : entre administrations nationales et organisations européennes

L'ensemble de ces politiques douanières européennes et des instruments associés (tarif douanier commun, territoire douanier de l'Union, code des douanes de l'Union) marquent ainsi la progressive institutionnalisation du secteur douanier au niveau européen depuis la fin des années 1950. Néanmoins, sur le plan organisationnel, ce sont toujours les administrations nationales qui sont chargées de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le Code des douanes communautaire de 1992 faisait référence aux « autorités douanières », définies comme les « autorités compétentes, entre autres, pour l'application de la réglementation douanière » (article 4). Cette définition est relativement vague. L'utilisation du « entre autres » laissait entendre que ces autorités peuvent également conduire d'autres missions que des missions douanières. On ne reviendra pas sur

³⁶¹ Selon le code des douanes français, le territoire douanier français est composé de : 1. Le territoire douanier comprend les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises voisines du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion. 2. Des zones franches, soustraites à tout ou partie du régime des douanes, peuvent être constituées dans les territoires susvisés. 3. Des territoires ou parties de territoires étrangers peuvent être inclus dans le territoire douanier.

l'hétérogénéité des formes d'organisation des services douaniers au niveau national et sur leur niveau d'autonomie et de spécialisation. On constatera néanmoins que cette définition des « autorités douanières » est très large dans cette première version du code des douanes européen. Le Code des douanes « modernisé » de 2008 est quant à lui plus précis. Ainsi, il définit les « autorités douanières » comme « les administrations douanières des États membres chargées de l'application de la législation douanière et toute autre autorité habilitée en droit national à appliquer certaines dispositions douanières » (article 4). Cette définition, élaborée 16 années plus tard, fait cette fois-ci explicitement référence aux administrations des États membres (et non à des autorités supranationales). Mais, tout comme dans le texte de 1992, elle fait référence à « toute autre autorité habilitée en droit national à appliquer certaines dispositions douanières », laissant entendre que les administrations « douanières » n'auraient pas le monopole de l'application de la réglementation douanière³⁶². Les définitions relatives aux autorités douanières demeurent inchangées dans le nouveau Code des douanes de l'Union de 2013. C'est donc le code des douanes « modernisé » de 2008 qui apporte des précisions sur la manière d'appréhender ces notions. En outre, dans son article 2, il établit le mandat des « autorités douanières » qui n'avait paradoxalement pas été explicité dans le premier code des douanes européen en 1992. Ces dernières « sont essentiellement chargées de la surveillance du commerce international de la Communauté, contribuant ainsi à garantir un commerce ouvert et équitable et à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques communes de la Communauté ayant une portée commerciale, ainsi qu'à assurer la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique. Les autorités douanières instaurent des mesures visant, en particulier, à : a) protéger les intérêts financiers de la Communauté et de ses États membres; b) protéger la Communauté du commerce déloyal et illégal tout en encourageant les activités économiques légitimes; c) garantir la sécurité et la sûreté de la Communauté et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en coopération étroite avec d'autres autorités; d) maintenir un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation

³⁶² Cette dernière faisait d'ailleurs l'objet d'une définition dans le code des douanes « modernisé » qui souligne que, par « « législation douanière », il faut comprendre « l'ensemble des dispositions constitué par : a) le code et les dispositions adoptées au niveau communautaire et, le cas échéant, national, pour en assurer l'application; b) le tarif douanier commun; c) la législation établissant un régime communautaire des franchises douanières; d) les accords internationaux comportant des dispositions douanières, dans la mesure où celles-ci sont applicables dans la Communauté ».

du commerce légitime ». Ce mandat n'a pas été modifié dans le nouveau Code de l'Union en 2013³⁶³

Cette approche un peu descriptive des textes encadrant l'activité douanière au sein de l'Union européenne peut paraître un peu fastidieuse. Néanmoins, si on aborde ces textes comme un matériau rendant compte de mutations plus socio-institutionnelles et politiques, on comprend assez vite l'intérêt que leur examen comporte pour analyser les changements de cadres appliqués au secteur douanier. On peut déjà soulever le fait que les missions de perception fiscale des droits de douane ne sont pas explicitement évoquées. Elles apparaissent seulement en creux lorsque sont évoqués la protection des intérêts financiers de la Communauté et de ses Etats membres. On verra en effet que le niveau moyen des droits de douane est aujourd'hui relativement faible. Pour autant ces derniers n'ont pas disparu. La volonté de ne pas présenter les autorités douanières comme des administrations fiscales contraste ainsi avec le rattachement institutionnel de la plupart des administrations douanières nationales en Europe, mais aussi avec l'organisation des autorités communautaires. Le rôle des autorités douanières apparaît dès lors, surtout dans le Code des douanes européen, comme centré sur la régulation du commerce dans une perspective d'ouverture internationale des marchés. De même, les enjeux de sécurité sont explicitement évoqués comme relevant du mandat des autorités douanières puisque l'une de leurs missions est de « garantir la sécurité et la sûreté de la Communauté et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en coopération étroite avec d'autres autorités ». Ce cadrage assez large souligne une compétence en matière de sécurité et des liens qui s'établissent avec d'« autres autorités » notamment « policières ». Ce cadrage s'est affirmé à partir du milieu des années 2000, à la fois au niveau européen mais aussi au niveau mondial. Il est à mettre en relation avec le contexte des attentats terroristes du 11 septembre 2001 et de la réorganisation des agences douanières dont l'exemple américain, via la mise en place du Bureau Custom and Border Protection, constitue l'exemple le plus emblématique. Le 12^{ème} considérant introductif du Code des douanes de l'Union souligne ces mutations de la réglementation douanière lorsqu'il indique que « le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire était fondé sur l'intégration des procédures douanières appliquées séparément dans les États membres respectifs dans les années 80. Il a été

³⁶³ La seule modification consistant à faire référence à l'« Union » plutôt qu'à la « Communauté » et de transformer la numérotation du code en faisant passer ces dispositions de l'article 2 à l'article 3 du code.

remanié substantiellement et à différentes reprises depuis son entrée en vigueur, afin de traiter certains problèmes, notamment la protection de la bonne foi ou la prise en compte des exigences en matière de sécurité ».

Ce rôle des autorités douanières nationales ne doit cependant pas occulter la progressive structuration de services traitant des questions douanières au niveau supranational. Cette bureaucratisation supranationale prend place dans le cadre de la structuration d'une Union douanière européenne. Du point de vue des structures administratives européennes, les questions douanières sont évoquées dans les différentes formations³⁶⁴ du Conseil de l'UE, et notamment dans les Conseils relatifs aux questions économiques et financières, mais aussi ceux relatifs aux questions de justice et d'affaires intérieures. Dans le cadre des activités du Conseil en matière de constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, un groupe de travail spécifique a été mis en place. Ce « Groupe de Coopération Douanière » (GCD) constitue un groupe de coordination chargé de faire avancer les initiatives relatives à la coopération douanière. Ses tâches principales sont de coordonner et transmettre des propositions visant à améliorer la coopération douanière dans le domaine répressif. Son rôle est également de définir les objectifs pour la mise en œuvre d'opérations douanières conjointes (ODC) aux frontières extérieures de l'UE.

La présence de la dimension douanière apparaît également dans plusieurs directions générales de la Commission européenne. La Direction Générale « Fiscalité et Union douanière » (dite TAXUD) intervient sous la supervision d'un directeur général (aujourd'hui Stephen Quest) et du Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières, des taxes et des douanes (aujourd'hui le Français Pierre Moscovici). La lettre de mission assignant les objectifs stratégiques à cette DG TAXUD indique qu'elle est chargée de « développer et de gérer l'Union Douanière, un des piliers de l'Union européenne, et de développer et de gérer la politique fiscale au sein de l'UE pour le bien des citoyens, des entreprises et des Etats membres. Une attention particulière est accordée au Marché Intérieur, en vue de s'assurer de son fonctionnement efficace et sans

364 « Le groupe union douanière (GUD) se réunit en moyenne quatre fois par mois et le groupe de coopération douanière (GCD), sur les sujets dits régaliens, se réunit en moyenne une fois par mois (pour la France c'est la conseillère douane à la Représentation permanente qui siège, le cas échéant avec des experts de la DGDDI). D'autres groupes de Conseil existent sur des sujets pouvant avoir une incidence douanière, comme le groupe anti-fraude (GAF) et le comité de sécurité intérieure (COSI) » In YUNG, Richard. *Mission sur l'avenir de l'Union douanière en Europe*, Premier ministre, 2013.

heurts. La Direction générale s'attache à offrir aux Etats membres et aux opérateurs économiques des solutions fiscales et douanières qui leur permettent de relever les défis économiques, sociaux et environnementaux actuels, aux niveaux tant européens qu'international »³⁶⁵. On constate que cette direction traite également des affaires fiscales, confirmant cet ancrage fiscal des douanes dans les modes de structuration bureaucratiques. La lettre de mission évoque également un certain nombre de missions plus précises de la DG TAXUD³⁶⁶. Cet ensemble de missions recoupe celles déjà identifiées au niveau national, notamment pour l'administration des douanes françaises. On peut néanmoins souligner que, dans ce très large portefeuille de missions, c'est la recherche d'harmonisation des réglementations douanières au niveau européen qui prévaut, avec la recherche d'une application uniforme de ces dernières dans chacun des Etats membres. On constate également que des missions de « sécurité » sont intégrées dans cette liste de missions, puisque la DG TAXUD est chargée de « gérer et sécuriser notre frontière extérieure commune, lutter contre les flux de commerce illicite et renforcer la sécurité de la chaîne logistique internationale », mais aussi d'« aider les Etats membres à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ».

Ces missions de « sécurité » n'étaient pas aussi explicitement détaillées et demeuraient, au milieu de la décennie des années 2000, principalement centrées sur les enjeux de lutte contre la fraude³⁶⁷. On reviendra ultérieurement sur les politiques publiques qui ont conduit

³⁶⁵ DG TAXUD, Missions et objectifs stratégiques, 17/02/2006.

³⁶⁶ Ses missions sont de simplifier et moderniser les règles et les procédures administratives auxquelles les opérateurs économiques européens doivent se conformer en matière de fiscalité et de douane ; aider les Etats membres à appliquer correctement l'acquis législatif fiscal et douanier de l'UE et assurer le suivi de sa transposition et de son application en bonne et due forme ; gérer et sécuriser notre frontière extérieure commune, lutter contre les flux de commerce illicite et renforcer la sécurité de la chaîne logistique internationale; définir un système de TVA cohérent, moderne et simple ; s'attacher à élaborer une stratégie cohérente de fiscalité directe afin de limiter les distorsions éventuellement provoquées par l'interaction de différents systèmes fiscaux des Etats membres, en mettant particulièrement l'accent sur l'imposition des sociétés et les revenus du capital ; travailler au niveau international à l'amélioration de la transparence et à l'échange d'informations et assurer une cohérence entre la fiscalité, la douane et les objectifs sens large de l'Union, notamment dans les domaines de la politique commerciale, de l'aide au développement et de « l'Europe élargie » ; renforcer la capacité des pays candidats à appliquer l'acquis communautaire en matière fiscale et douanière ; adapter la fiscalité de l'énergie aux nécessités d'une économie peu génératrice de CO2 ; aider les Etats membres à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

³⁶⁷ Au milieu des années 2000, la DG TAXUD avait ainsi pour mission de : 1/ maintenir, défendre et développer l'Union douanière en tant qu'élément déterminant du bon fonctionnement de la frontière extérieure de l'Union européenne, 2/ contribuer à la réalisation complète du marché intérieur en matière fiscale pour améliorer la compétitivité internationale des entreprises européennes, 3/ répondre de manière efficace aux exigences du volet international des politiques en matière de fiscalité et union douanière et assurer la cohérence entre la fiscalité, l'union douanière et les objectifs plus larges de la Communauté, 4/ simplifier et moderniser les règles auxquelles les entreprises européennes sont soumises, 5/ assurer une meilleure coopération entre les Etats membres pour combattre la fraude fiscale. Elle assure le bon fonctionnement de la frontière extérieure de l'Union, tout en veillant à l'application uniforme des procédures

à intégrer ces enjeux de sécurité au sein même des agendas douaniers et des structures bureaucratiques traitant des questions douanières. Il est néanmoins déjà possible de noter que ces enjeux sont désormais directement intégrés dans la feuille de route du Commissaire européen en charge des affaires douanières. Ainsi, ils apparaissent clairement dans le mandat adressé par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, le 1^{er} novembre 2014, au nouveau Commissaire en charge des questions douanières, Pierre Moscovici³⁶⁸. De même, on peut souligner que ces enjeux de sécurité sont directement traités au niveau européen par la Direction Générale en charge des douanes et non par d'autres directions générales traditionnellement chargés des questions de sécurité, de police et de justice. La lettre de mission de la DG TAXUD indique enfin que, pour accomplir sa mission, celle-ci « définit des initiatives stratégiques sur le plan législatif ou non législatif en vue de leur adoption par la Commission européenne, tout en collaborant avec les Etats membres pour améliorer la coopération et la communication d'informations. En ce qui concerne ce dernier point, les programmes Douane et Fiscalis 2020, gérés par la Direction générale, visent tous deux à favoriser une coopération efficace entre les administrations fiscales et douanières des Etats membres et à mettre en place les systèmes et les technologies modernes et efficaces qui sont désormais indispensables pour faciliter le commerce licite, en luttant contre les pratiques frauduleuses ». On remarque ainsi, par-delà ce langage « neutre » déployé par la Commission, que la relation aux Etats et à leurs administrations nationales demeure un point important. En effet, comme cela a été évoqué précédemment, la supranationalisation des questions douanières n'a pas donné lieu à une disparition de certaines réglementations nationales (notamment sur les questions de répression douanière), le rôle de la Commission intégrant dès lors cette mission d'harmonisation de l'action des administrations des Etats membres par l'intermédiaire de différents programmes de coopération douanière.

Si l'on considère plus précisément l'organigramme de la DG TAXUD, on constate que deux directions sur les cinq au total que compte la DG sont plus précisément dédiées aux

et des régimes douaniers (règles d'origine, transit, nomenclature, droits de douanes). Elle met en œuvre des contrôles portant sur les trafics nuisant à la santé, à l'environnement ou aux intérêts économiques (produits dangereux, contrefaçons, trafics illicites de drogue ou d'armes).

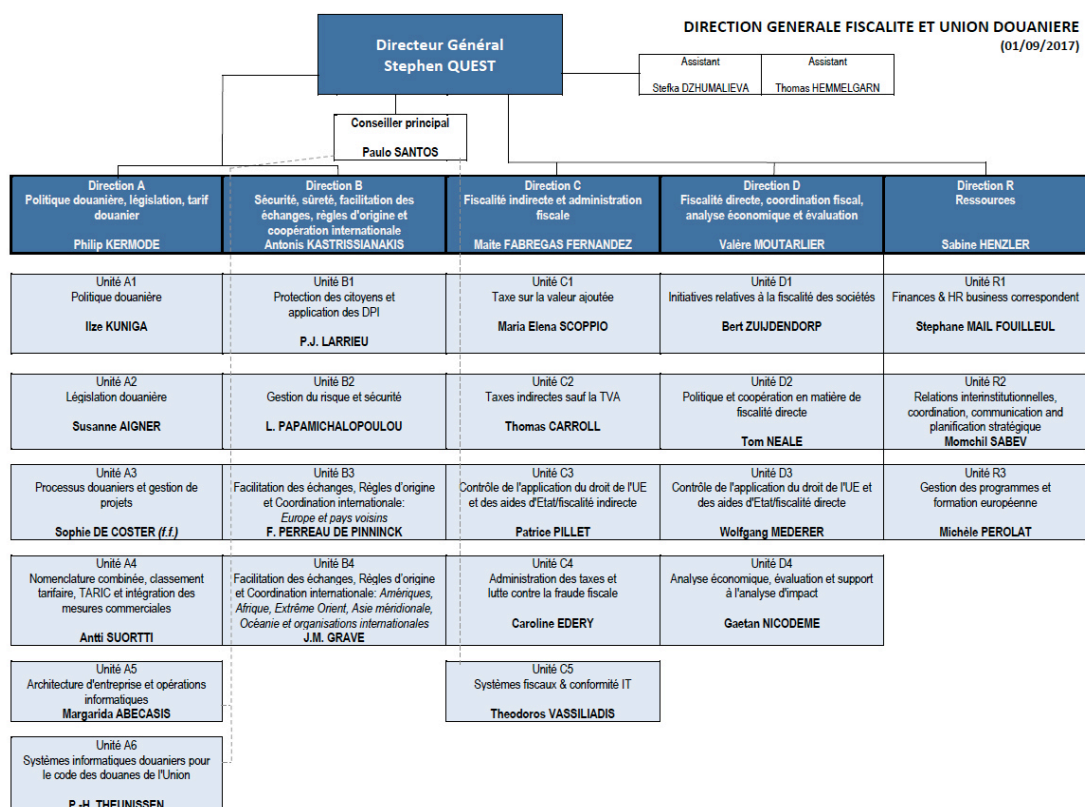
³⁶⁸ Lettre de mission du Président de la Commission européenne au Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières, des taxes et des douanes, Pierre Moscovici, Commission européenne. Bruxelles. 1er novembre 2014. Cette lettre de mission indique ainsi : « In the area of the Customs Union, continuing trade facilitation and the effective and efficient collection of duties as well as compliance with relevant rules for security, safety and intellectual property rights. You should seek to pursue customs modernization, improve customs risk management and further improve cooperation between customs authorities and other services »

questions douanières. D'une part la direction A en charge de la politique douanière, de la législation et du tarif douanier³⁶⁹. Cette direction traite des grandes questions douanières : celles relatives à l'Union douanière, au tarif et au classement tarifaire, au code des douanes, etc. Une direction B est également dédiée à la sécurité, sûreté, facilitation des échanges, règles d'origine et coopération internationale. Elle comprend quatre unités respectivement chargées de la protection des citoyens et de l'application des Droits de Propriété Intellectuelle (DPI) (Unité B1), de la gestion du risque et de la sécurité (Unité B2), de la facilitation des échanges, des règles d'origine et de la coopération internationale pour les régions Europe et pays voisins (Unité B3) et pour les régions Amériques, Afriques, Extrême Orient, Asie méridionale, Océanie et organisations internationales (Unité B4). Ici encore, il est possible de constater comment la structure bureaucratique reflète les mutations qu'ont pu connaître les politiques douanières au cours des vingt dernières années.

D'une part on constate que si les questions douanières et fiscales sont intégrées au sein d'une même Direction Générale de la Commission, elles demeurent finalement peu intégrées au plan organisationnel puisque trois directions de la DG TAXUD traitent des questions fiscales et deux autres des questions douanières. En outre, l'une de ces deux directions consacrées aux douanes traite explicitement des enjeux de sécurité et de sûreté. Ces questions ne sont plus enfouies au fin fonds des organigrammes et constituent la base d'unités organisationnelles spécialisées au sein des organisations douanières européennes. Enfin, en observant de façon toujours plus granulaire cette organisation, on identifie que ces enjeux de « sécurité » sont liés à ceux de la facilitation des échanges d'une part, et de la coopération internationale d'autre part. Cette organisation reflète les rationalités douanières actuelles qui lient étroitement les deux impératifs (au départ contradictoires) de fluidification des flux commerciaux d'une part, et de surveillance/contrôle douaniers d'autre part. La coopération internationale constitue dès lors l'un des moyens d'articuler ces deux dimensions de fluidification / sécurisation du commerce international.

³⁶⁹ Celle-ci intègre six unités respectivement en charge de la politique douanière (Unité A1), de la législation douanière (Unité A2), des processus douaniers et de la gestion de projet (Unité A3), de la nomenclature combinée et autres questions de classement tarifaire (Unité A4), de l'architecture d'entreprise et opérations informatiques (Unité A5) et enfin des systèmes informatiques douaniers pour le code des douanes de l'Union (Unité A6).

Organigramme 2017 de la DG TAXUD (Commission européenne)



Mais les enjeux douaniers sont également liés aux activités d'autres Directions Générales de la Commission européenne, notamment celles consacrées aux questions liées aux affaires intérieures et au contrôle des frontières qui se sont historiquement constituées dans le cadre du IIIème pilier de l'UE.

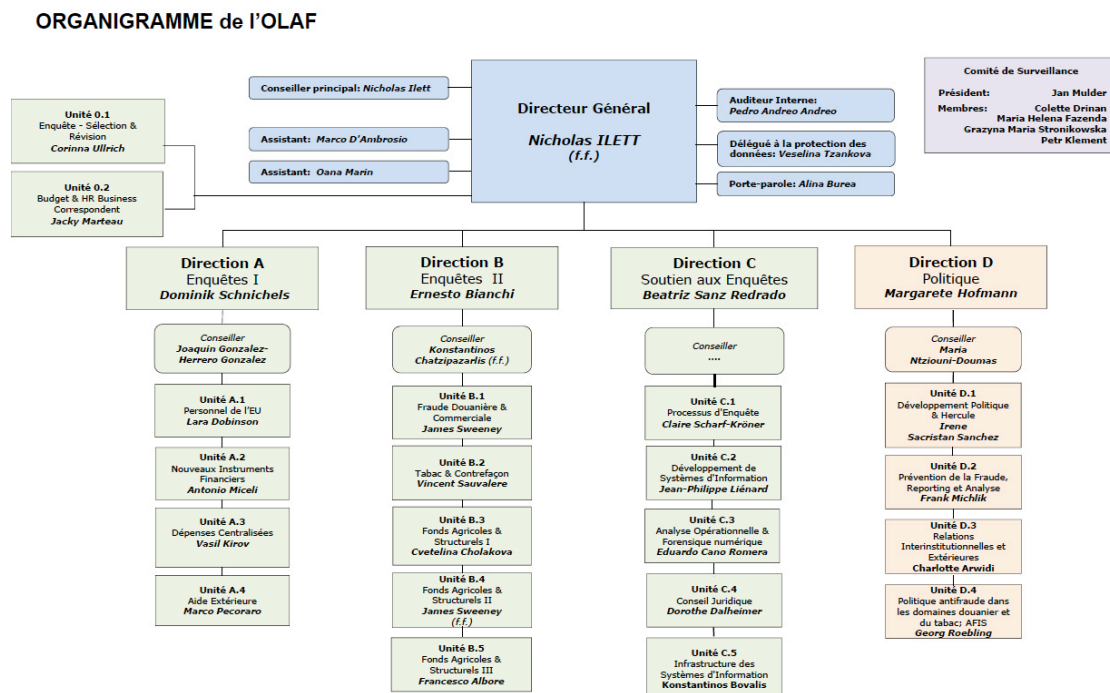
Un autre service européen traitant plus particulièrement des questions douanières est l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Créé en 1999³⁷⁰, l'OLAF a pour but de renforcer la portée et l'efficacité de la lutte contre la fraude et autres comportements illégaux au détriment des intérêts financiers communautaires. Il peut mener des enquêtes internes ou externes outre son rôle de conseil en matière d'élaboration et d'animation de la politique anti-fraude de l'UE. Il succède à l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF), *task-force* antérieurement rattachée au secrétariat général de la Commission

³⁷⁰ Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude ; Règlement 1073/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ; Règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), Accord interinstitutionnel du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

européenne. Embryon de police européenne luttant contre la délinquance économique et financière, instance aux compétences supranationales, son domaine d'action et de sanction opère surtout sur le plan administratif. Le lien entre cette organisation et les questions douanières tient principalement au fait que les droits de douanes constituent l'une des ressources propres de l'Union européenne. La lutte contre la fraude douanière entre ainsi naturellement dans le giron de l'OLAF, de même qu'un certain nombre taxes (notamment celles perçues sur les alcools et les tabacs) ou de restitutions (dans le domaine des politiques agricoles) impliquant la sauvegarde du budget communautaire.

Si l'on considère aujourd'hui l'organigramme de l'OLAF, on constate que c'est sa direction B (Enquêtes II) qui traite des fraudes en lien avec les questions douanières, notamment son Unité B1 qui a en charge la « fraude douanière et commerciale ». Les autres unités de cette direction B traitent également de matières en relation avec le mandat des organisations douanières, qu'il s'agisse du tabac et des contrefaçons (Unité B2), des Fonds agricoles et structurels (Unité B3, B4 et B5). L'unité D4 est également dédiée aux enjeux douaniers, notamment dans le domaine de la politique antifraude.

Organigramme 2017 de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)



http://ec.europa.eu/anti_fraud/
16.10.2017

L'OLAF ne constitue pas une agence spécialisée en matière de répression des fraudes douanières. Son mandat est bien plus large et, en outre, il ne remplace pas l'action des services douaniers nationaux. Néanmoins, il a été en capacité de servir de support à un certain nombre de pratiques de coopération douanière européenne, notamment en offrant des instruments informatiques et des plates-formes de travail aux agences douanières nationales. On pourrait de ce point de vue rapprocher son action de celle d'Europol, qui s'intéresse également à un certain nombre de matières qui recoupent les enjeux douaniers, notamment dans le domaine de la délinquance financière et de la criminalité organisée.

Cette revue des organisations supranationales démontre ainsi que les questions de sécurité et de porrection des populations sont aujourd'hui très clairement intégrées dans les agendas des organisations douanières au niveau supranational. La spécialisation de certains segments organisationnels constitue ainsi l'une des traductions visibles de l'inscriptions progressive des douaniers dans l'action sécurité et des mutations profondes qu'a connu le secteur douanier au cours des deux dernières décennies

II - Ce que fait la douane : des domaines d'intervention en mutation ?

Les missions douanières ont longtemps été exposées par la DGDDI en fonction d'un découpage en trois piliers. Ce classement trifonctionnel est présenté à la fois par un grand nombre de rapports internes et par de nombreux ouvrages non institutionnels³⁷¹. Il est souvent repris comme un donné par les agents des douanes pour présenter leur cadre de travail d'un point de vue fonctionnel. En effet, ce classement offre une grille de lecture simple de l'activité de la DGDDI et permet d'opérer une synthèse qui se veut satisfaisante des multiples missions douanières³⁷². Il distingue d'abord les missions fiscales, puis les missions économiques et enfin les missions de sécurité ou de protection.

On reprendra ici cette catégorisation administrative et professionnelle, en essayant cependant de mieux comprendre comment les différents domaines d'action s'articulent du point de vue processuel et permettent de rendre compte des mutations du secteur douanier. Ainsi, dans son dernier rapport annuel présentant ses résultats pour 2016, la DGDDI reprend cette tripartition à partir des énoncés suivants : protéger les citoyens et le territoire

³⁷¹ BERR, Claude. TREMEAU, Henri. *Le droit douanier communautaire et national*/ Paris : Economica, 1997 (nouvelle édition 2001).

³⁷² Au début des années 2000, on rencontrait dans certains rapports l'évocation de 114 missions assumées par la douane donnant lieu à 400 types de contrôles.

(missions de protection), participer à l'attractivité des plates-formes et à la compétitivité des entreprises nationales (missions économiques), rénover la fiscalité gérée par la douane et piloter les filières (missions fiscales). On remarque aisément que si cet ordre ternaire a été conservé (fiscal/économique/protection), les missions de « protection » apparaissent désormais classées au premier rang dans la présentation des résultats alors, que les missions fiscales occupent désormais la troisième place.

A – Des missions fiscales interrogées ?

Le pilier fiscal est relatif au rôle de perception des droits et taxes que la douane assure pour le budget de l'État mais aussi pour les budgets de l'Union européenne, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. En effet, les services douaniers perçoivent traditionnellement les droits de douane, mais aussi diverses taxes dont la Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA) à l'import de marchandises, lorsque ces dernières sont destinées à être consommées sur le territoire national.

1 - Percevoir des taxes douanières et ... non douanières

Les droits de douanes, stricto sensu, constituent depuis 1970 une « ressource propre traditionnelle » (RPT) du budget européen aux côtés d'autres ressources propres que sont les prélèvements agricoles, la cotisation sur le sucre et l'isoglucose. Celles-ci sont collectées par les États membres et leurs administrations nationales au profit de l'UE qui n'opère aucun prélèvement direct sur la circulation des marchandises. Ainsi, en application des règles du marché commun, ce sont les douanes nationales qui procèdent au contrôle des marchandises et qui perçoivent les droits de douane aux points d'entrée du territoire douanier européen.

D'autres ressources sont ensuite venues alimenter le budget européen, notamment celle consistant en un prélèvement sur Revenu National Brut (RNB). Selon les services de la Commission européenne (Direction Générale Budget), les ressources de l'UE s'élevaient à 137,3 milliards d'euros³⁷³ pour l'année 2015 dont seulement 13,6% concernent les droits de douanes et 13,2% la TVA. C'est la ressource RNB qui alimente 73,2% des recettes du budget de l'UE. En 2016, cette part des recettes RPT s'est élevée à 14,8% des recettes globales qui s'établissent à 136,64 milliards d'euros. Ainsi, si les droits de douane formaient une part importante du budget européen dans les années 1970, ils ne constituent

³⁷³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/customs-duties-mean-revenue_fr

aujourd'hui à peine plus que 10%. Cet état de fait questionne le rôle fiscal des autorités douanières qui semble perdre de sa pertinence dans un monde toujours plus ouvert économiquement, avec un niveau moyen des droits de douanes qui a fortement baissé depuis une cinquantaine d'années.

Cependant, il convient de noter que les services douaniers perçoivent également d'autres taxes que les simples droits de douane. Ainsi, la DGDDI assure également la perception de nombreuses autres recettes fiscales, notamment certaines Contributions Indirectes (CI) portant des produits particulièrement taxés tels que les alcools et les tabacs. C'est par un décret de 1992 que les services douaniers se sont vu confier ces contributions indirectes autrefois perçues par la Direction générale des impôts³⁷⁴, ainsi que les pouvoirs afférents en termes de communication et de contentieux. C'est aussi par cet intermédiaire que l'on retrouve les douaniers français compétents sur des problématiques telles que le contrôle de la viticulture. La DGDDI perçoit de même aujourd'hui une multitude de taxes, notamment dans les domaines énergétiques et environnemental. On peut ainsi citer la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe spéciale de consommation dans les DOM (TSC DOM), la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), la taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes dite « taxe charbon » (TICHL), la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), les droits annuels de francisation et de navigation (DAFN), la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR dite taxe à l'essieu),

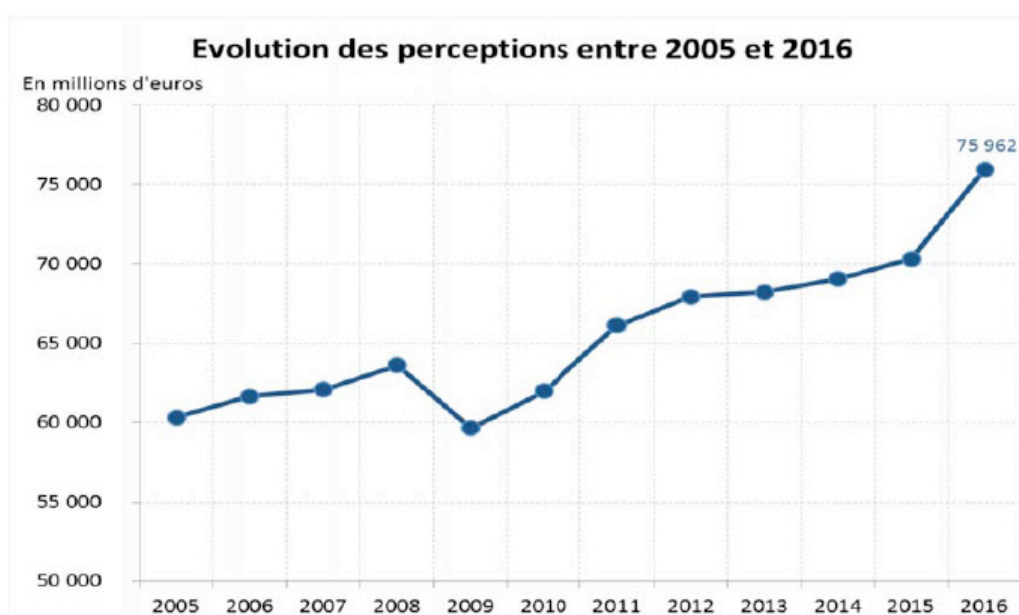
Ainsi, en 2016, les services douaniers français ont ainsi perçu près de 76 milliards d'euros de droits et de taxes diverses. Les recettes fiscales perçues par la DGDDI en 2016 représentent ainsi 26,4% des produits fiscaux nets de l'Etat (287,861 milliards d'euros en 2016). C'est largement plus qu'il y a une dizaine et même une vingtaine d'années. En effet, si l'on compile les données disponibles dans les divers rapports d'activité douaniers

³⁷⁴ Décret n°92-1431 du 30 décembre 1992 fixant les modalités du transfert des compétences de la direction générale des impôts à la direction générale des douanes et droits indirects en matière de contributions indirectes et de réglementations. Celui-ci prévoit A partir du 1er janvier 1993, les compétences de la direction générale des impôts en matière d'assiette, de contrôle, de recouvrement et de contentieux des contributions indirectes, des droits, taxes, redevances et impositions obéissant aux mêmes règles et du droit de garantie sont transférées à la direction générale des douanes et droits indirects. Sont également transférées à cette direction les compétences exercées par la direction générale des impôts en matière de réglementations économiques et administratives dans le domaine de la viticulture, des sucres et de l'isoglucose, des céréales, des oléagineux et produits dérivés, des tabacs et allumettes, des alcools et débits de boissons. La direction générale des douanes et droits indirects se substitue à la direction générale des impôts dans les affaires contentieuses en cours à la date du 31 décembre 1992 ainsi que dans ses droits de recours.

produits depuis près d'une vingtaine d'années, il est possible de construire la série suivante.

Droits et taxes perçus par la DGDDI 1999 - 2016

Droits et taxes perçus par la DGDDI	1999	2000	2001	2002	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Milliards d'euros	53	58,1	57,7	57,1	50,6	62	66,2	67,9	68,2	69	70	76



Source : Rapport 2016 du comité du contentieux fiscal douanier et des changes.

Au regard de ces données, le rôle fiscal des services douaniers français ne semble pas en crise, puisque les sommes perçues apparaissent particulièrement importantes et en relative progression depuis une dizaine d'années. Pour autant, si l'on détaille la composition de ces différents droits et taxes perçus, on constate que la part de la fiscalité directement liée au dédouanement apparaît relativement marginale. Ainsi, si l'on considère l'année 2016, seulement 11 777 milliards d'euros ont été perçus au titre du dédouanement (droits de douanes + TVA à l'import) sur les 75 962 milliards perçus au titre de l'année 2016, soit seulement 15% des recettes enregistrées par les services douaniers français. Si l'on ne prend en considération que les droits de douane stricto-sensu, ces derniers s'élèvent à 2016

milliards d'euros soit seulement 2,6% des recettes perçues par les services douaniers. En revanche, c'est la fiscalité « énergie et environnement » qui représente la plus grande part des recettes perçues avec 45 632 milliards d'euros (dont 26 671 milliards pour la seule TIPCE), soit 56% des recettes. Les contributions indirectes s'élèvent à 16 938 milliards d'euros, soit 22% des recettes collectées par les services douaniers.

Ces données rendent compte d'une forme de paradoxe. Alors que les services douaniers apparaissent destinés à collecter les droits de douane à l'importation ou à l'exportation, on constate que la part de ces derniers est relativement faible dans le montant global des droits et taxes perçus par l'administration. Les missions fiscales de la DGDDI sont ainsi davantage de collecter des taxes énergétiques que des « droits de douane ». Les services douaniers se sont ainsi encore vu confier en 2015 la nouvelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) dont le rendement est estimé de 8 milliards d'euros par an.

Ainsi, alors même que les politiques douanières se sont européanisées, on peut constater que les services douaniers continuent d'être instrumentés au niveau national à partir de leur vocation fiscale. Cette instrumentation vise à leur confier la perception d'un ensemble de taxes qui ne sont pas « douanières » (au sens du « droit de douane »). Si bien que, si l'on observe la répartition des recettes perçues par la DGDDI, on constate que ce sont l'Etat et les collectivités locales qui bénéficient, à près de 70%, des perceptions opérées par les services douaniers. L'Union européenne, qui est la principale bénéficiaire des opérations de perceptions des « droits de douane », ne constitue paradoxalement pas le premier bénéficiaire de l'action des services douaniers. Elle ne bénéficie tout au plus que de 2,65% du montant total des sommes perçues par la DGDDI...

La ventilation de ces recettes par affectataires est la suivante :

	2014	2015	2016
Affectataires	Répartition %	Répartition %	Répartition %
Etat	53,1%	52,5%	50,8%
Union européenne	2,8%	3,0%	2,65 %
Organismes sociaux	22,8%	22,5%	21,0%
Collectivités locales (y.c TICPE dept, région)	18,8%	19,5%	18,4%
Autres	2,5%	2,5%	7,2%
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Source : Rapport 2016 du comité du contentieux fiscal douanier et des changes

Cette analyse rend ainsi compte de phénomènes importants. D'une part, la perception des droits de douanes, si elle est effectuée par les services douaniers, ne constitue plus, loin s'en faut, la seule taxe dont ces derniers ont la charge. Dans le cadre de la perception des droits de douane, les administrations douanières nationales bénéficient d'une rétrocession de 25 % sur les droits perçus. Le fait d'orienter les flux commerciaux vers les bureaux de douane français a donc des effets budgétaires importants. De fait, les services douaniers nationaux européens sont inscrits dans une forme de concurrence en matière de « facilitation du commerce » pour les opérateurs économiques. Comme le souligne le rapport Young, « en dépit de cette forte intégration juridique, l'Union européenne a continué à reposer sur les différents systèmes douaniers nationaux – désormais 28 – avec des organisations administratives disparates et des prérogatives variables, ce qui rend la convergence des pratiques douanières lente et parfois difficile. Et cela malgré les mécanismes de coordination qui existent mais sont souples, voire faibles, sous l'égide de la Commission et du groupe de politique douanière, qui réunit les directeurs généraux des douanes européennes. Cette convergence est aussi freinée par un contexte plus large de concurrence entre les États-membres pour attirer les flux de marchandises à l'entrée du territoire européen et localiser les grandes chaînes d'approvisionnement dans les plateformes logistiques qui seront destinées au grand marché unique. Cet état de fait peut conduire à des stratégies non coopératives entre États-membres et un possible alignement

vers le bas des contrôles douaniers, même si la réalité de ce risque est mal appréhendée »³⁷⁵

Le rendement des droits de douanes apparaît cependant faible en termes relatifs par rapport à celui de la fiscalité énergétique également confiée aux services douaniers. Ces droits de douanes, dont on a dit qu'ils constituaient une ressource propre du budget européen, mais continuant à être prélevés par les Etats membres au profit de l'UE, semblent avoir perdu aujourd'hui leur rentabilité fiscale. On comprend bien ici les limites à toute volonté de supranationalisation des organisations douanières dont le mandat n'est finalement plus, en tous cas de façon centrale, de percevoir des « droits de douanes », mais de collecter diverses taxes au profit de l'Etat.

2 - Lutter contre la fraude et la contrebande

L'enjeu de la perception des droits et taxes au profit de l'Etat ou du budget européen, peut également être abordé à partir d'un autre prisme : celui de la fraude douanière et de l'élision des droits. En effet, par-delà leur rôle de collecte des droits et taxes, les services douaniers ont également pour mission de veiller à ce que les sommes dues puissent être versées au Trésor. Le rôle de la DGDDI est donc ainsi de chercher à redresser les droits non perçus à cause de mécanismes de fraude ou de contrebande.

La douane a pour mission essentielle, du point de vue répressif, de lutter contre « la fraude ». Cette assertion à la limpidité déroutante mérite cependant d'être explicitée. En effet, il faut au préalable mieux circonscrire le contenu de cette notion mal définie. Les dictionnaires usuels la qualifient d'« action faite de mauvaise foi dans le but de tromper », de « tromperie ou falsification punie par la loi ». Il faut donc en conséquence souligner l'extrême variété des comportements que l'on peut regrouper sous le terme de « fraude ». Les acteurs qui ont recours à des pratiques frauduleuses sont de nature diverse et obéissent à des logiques d'action parfois fort éloignées. Leurs pratiques entretiennent des relations complexes vis-à-vis de la notion de criminalité. Du point de vue discursif, on se bornera à constater que les agents des douanes utilisent un certain nombre de termes (« fraude », « contrebande », « trafic » etc.) pour décrire leur action.

³⁷⁵ YUNG, Richard. *Mission sur l'avenir de l'Union douanière en Europe*, Premier ministre, 2013, p.1.

Sous la dénomination générique de « fraude », les services douaniers agrègent un très grand nombre de pratiques : fraudes à la Politique Agricole Commune, fraudes à la TVA, trafics internationaux de stupéfiants, trafics d'alcool et de cigarettes, contrebande d'espèces animales ou végétales menacées d'extinction, trafics d'armes et d'explosifs etc. Le terme de « fraude » se présente alors comme un équivalent douanier de la notion de « criminalité » (ou « délinquance ») que l'on trouve dans le vocabulaire policier et plus généralement dans le champ criminologique. Dès lors, la douane présente chaque année un « bilan de la fraude » et non pas un état « des crimes et délits constatés par les services des douanes ». On peut souligner que la notion de « crime » est étrangère au vocabulaire douanier, même s'il ne paraît pas abusif de parler, du point de vue sociologique ou criminologique, de « criminalité économique »³⁷⁶, voire de « criminalité » tout court, à propos d'un grand nombre de faits qualifiés de « fraudes » par les douaniers. Du point de vue juridique, il faut également remarquer que si le droit douanier français répressif connaît, comme le droit commun, des « délits » et des « contraventions », il n'utilise pas la catégorie juridique de « crime ». De même, en matière douanière, le terme de « contentieux » apparaît comme l'équivalent fonctionnel de la notion policière « d'affaire ».

Le terme de « fraude » est notamment défini au niveau communautaire dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'UE. C'est en 1995 qu'a été véritablement initiée une politique européenne de lutte contre la fraude³⁷⁷ avec l'adoption d'une convention portant sur la protection des intérêts financiers de l'UE. Ce texte distingue les fraudes portant atteinte aux dépenses³⁷⁸ de celles affectant les recettes³⁷⁹. Adopté dans un cadre

³⁷⁶ BOULANGER, Hervé. *La criminalité économique en Europe*. Paris : PUF, coll. Criminalité internationale, 2002.

³⁷⁷ Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes [Journal officiel C 316, 27.11.1995]. Des travaux ultérieurs ont permis de compléter ces dispositions.

³⁷⁸ En matière de dépenses, est constitutif d'une fraude portant atteinte aux intérêts des communautés européennes, tout acte ou omission intentionnel relatif : 1/ à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte ; 2/ à la non communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet ; 3/ au détournement de tels fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été initialement octroyés.

³⁷⁹ En matière de recettes, est constitutif d'une fraude portant atteinte aux intérêts des communautés européennes, tout acte ou omission intentionnel relatif : 1/ à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale des ressources du budget général des communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte ; 2/ à la non communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet ; 3/ au détournement d'un avantage légalement obtenu ayant le même effet.

intergouvernemental (troisième pilier UE), il renvoyait aux Etats membres la responsabilité d'adopter des outils législatifs appropriés. Par la suite, le traité d'Amsterdam entendait renforcer l'implication des Etats membres en instaurant une « responsabilité partagée » entre le niveau national et le niveau communautaire. Il pose un « principe d'assimilation des intérêts communautaires aux intérêts nationaux », incitant les Etats membres à coordonner leurs activités anti-fraude, et les obligent à rendre compte de leur action en la matière auprès du Parlement européen et du Conseil des ministres de l'UE. Au niveau des traités européens, la question de la fraude est abordée dans les articles 310 et surtout 325³⁸⁰ du traité sur le fonctionnement des Communautés européennes (TFUE). Le premier, consacré au budget de l'UE, souligne que « l'Union et les Etats membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union »³⁸¹. Ce renforcement de la politique anti-fraude européenne est également perceptible au travers de la constitution d'un comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude (COCOLAF)³⁸², mais surtout de l'Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF) qui a succédé à

³⁸⁰ Ex article 280 (ex article 209 A) du Traité CE qui était libellé ainsi : 1/ La Communauté et les Etats membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les Etats membres. 2./ Les Etats membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. 3./ Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes. 4./ Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les Etats membres. 5./ La Commission, en coopération avec les Etats membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

³⁸¹ Article 325 TFUE 1. L'Union et les Etats membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les Etats membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Les Etats membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. 3. Sans préjudice d'autres dispositions des traités, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes. 4. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les Etats membres ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union. 5. La Commission, en coopération avec les Etats membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

³⁸² Décision 94/140/CE de la Commission, du 23 février 1994, portant création d'un comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude [JO L 61, 04.03.1994]. Cette décision a pour

l'Unité de Coordination et de Lutte Anti-Fraude (UCLAF) à la suite de la grave crise institutionnelle de 1999 et de la démission de la Commission Santer. Enfin, la Commission européenne a adopté plusieurs communications relatives à la lutte anti-fraude³⁸³. La notion de fraude communautaire demeure encore vague et se distingue parfois mal d'autres notions voisines comme celle d'« irrégularité ». Cette dernière renvoie non pas à la dimension pénale de la fraude mais à son appréhension administrative. Si le législateur européen ne peut élaborer des normes pénales européennes, il peut néanmoins produire des normes à caractère administratif à vocation répressive³⁸⁴. Si le caractère criminel de certaines fraudes est avéré, il faut admettre que les frontières qui séparent la catégorie de « l'erreur » de certaines pratiques frauduleuses est parfois mince.

La matière douanière est particulièrement concernée par cette réglementation puisque les droits de douane à l'importation constituent l'une des ressources propres du budget

objectif de coordonner l'action des États membres et de la Commission en ce qui concerne la lutte contre la fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté. Le comité, composé de deux représentants pour chaque État membre, est présidé par un représentant de la Commission. Il peut rendre des avis en matière de prévention et répression de la fraude et d'autres irrégularités, de coopération entre les États membres et entre les États membres et la Commission, de protection juridique des intérêts financiers de la Communauté.

³⁸³ Par exemple : Communication de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés. Lutte anti-fraude. Pour une approche globale. [Document COM (2000) 358 final]. Communication de la Commission. Protection des intérêts financiers des Communautés. Lutte anti-fraude, [Document COM (2001) 254 final]. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, [Document COM (2016)0148] du 7 avril 2016. Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal. [Document COM (2017) 246] du 16 mai 2017.

³⁸⁴ Règlement (CE, EURATOM) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, [Journal officiel L 312, 23.12.1995] L'adoption du règlement (CE, EURATOM) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes s'inscrit dans cette perspective. Il définit l'« irrégularité » comme toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue. Ces irrégularités peuvent donc faire l'objet de sanctions administratives. Ainsi, le règlement susmentionné énonce que les contrôles, mesures et sanctions administratives doivent revêtir un « caractère effectif, proportionné et dissuasif ». Ils doivent tenir compte de la nature et de la gravité de l'irrégularité, du bénéfice accordé ou de l'avantage reçu et du degré de responsabilité. Aucune sanction administrative ne peut être prononcée tant qu'un acte communautaire antérieur à l'irrégularité ne l'a pas instaurée. Le délai de prescription des poursuites est de quatre ans à partir de la réalisation de l'irrégularité. Sous réserve de ces conditions de procédure, toute irrégularité entraînant, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu. Même, les irrégularités non intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire à des sanctions administratives. Celles-ci incluent le paiement d'une amende administrative, le paiement d'un montant excédant les sommes indûment perçues ou éludées, l'exclusion ou le retrait de bénéfice de l'avantage pour une période postérieure à l'irrégularité, le retrait temporaire d'un agrément et la perte d'une garantie.

européen. Des fraudes peuvent donc affecter la perception de ces recettes douanières. Cependant, les services douaniers européens voient également leur action porter sur les autres ressources propres. La DGDDI a ainsi pour mission de percevoir la TVA sur les produits en provenance des pays tiers, ainsi que les droits portant sur les produits agricoles. Son implication en matière de lutte contre les fraudes relatives aux dépenses est également à souligner. Par exemple, les services douaniers français assurent un grand nombre de contrôles en matière d'attribution de restitutions à l'exportation pour les produits agricoles.

Au niveau national, les services douaniers français conçoivent notamment comme actes frauduleux, les « importations et exportations sans déclaration »³⁸⁵, c'est-à-dire les opérations consistant à faire entrer ou sortir des marchandises du territoire douanier national sans les déclarer lors de leur passage au bureau de douane ou bien consistant à effectuer une déclaration qui n'est pas applicable aux marchandises présentées. Un autre terme souvent utilisé par les services douaniers est celui de « contrebande ». La contrebande est une catégorie spécifique de fraude qui repose principalement sur un mode opératoire particulier. Si la notion de « fraude » n'est pas strictement définie par le code des douanes national, ce qui est significatif de sa faiblesse juridique voire conceptuelle, la notion de « contrebande » est en revanche particulièrement détaillée et fait même l'objet d'un article spécifique. Selon l'article 417 et suivants CD, « la contrebande s'entend des importations ou exportations en dehors des bureaux ainsi que toute violation des dispositions légales ou réglementaires relatives à la détention et au transport des marchandises à l'intérieur du territoire douanier ». Le même article précise également que « sont assimilés à des actes de contrebande les importations ou exportations sans déclaration lorsque les marchandises passant par un bureau de douane sont soustraites à la visite du service des douanes par dissimulation dans des cachettes spécialement aménagées ou dans des cavités ou espaces vides qui ne sont pas normalement destinés au logement des marchandises ». La contrebande est donc considérée par les douaniers comme un cas particulièrement grave de fraude qui consiste, sur le plan du mode opératoire, à ne pas présenter la marchandise à un bureau de douane ou bien à la dissimuler lors de la présentation au dit bureau.

Les auteurs des fraudes et leurs logiques d'action sont extrêmement variés. Le fraudeur peut être une personne physique ou une personne morale et peut poursuivre des objectifs

³⁸⁵ Articles 423 à 429 du Code des douanes français

très divers (économiques, commerciaux, criminels etc.). Il peut s'agir de la personne qui, de retour dans son pays d'origine après un voyage dans un pays extérieur à l'UE, rapporte avec lui des marchandises légales mais dans des proportions telles qu'il pourrait en faire une activité commerciale et qui, n'étant pas prêt à payer les droits et taxes à l'importation, ne déclare pas les marchandises aux services des douanes ; il peut également s'agir de la personne qui importe en contrebande soit des marchandises de contrefaçon, soit des stupéfiants, armes ou toute autre marchandise prohibée à l'importation ou dont la circulation est réglementée ; elle peut aussi concerner l'entrepreneur ou de l'entreprise qui, dans une situation de concurrence, va procéder à l'importation ou à l'exportation de marchandises en fraudant sur les droits et taxes afin de réduire ses coûts ou maximiser ses profits ; de même, il peut s'agir de l'entreprise criminelle qui, afin de dégager des profits importants, va détourner certaines aides agricoles européennes, ou bien promouvoir un trafic international de stupéfiants, d'armes, etc. ; enfin, l'activité frauduleuse peut être déployée par un Etat qui, afin de dynamiser son économie, va promouvoir de manière active ou passive, des techniques plus ou moins légales afin de s'ouvrir des marchés (jeux sur les règles douanières, activités de corruption), voire va soutenir des activités criminelles.

Les victimes de ces fraudes et les dommages qui leur sont occasionnés peuvent être également très divers. Il peut par exemple s'agir d'une organisation politique (les budgets des Etats et de l'Union européenne dépendent, pour une part, des ressources qu'ils perçoivent aux frontières extérieures), d'une entreprise qui voit son environnement concurrentiel se durcir par l'arrivée de produits dont le prix particulièrement compétitif trouve son origine dans une activité de fraude, mais aussi du simple citoyen qui, en tant que consommateur, peut se trouver abusé économiquement par l'achat de contrefaçons ou de marchandises ne répondant pas à des normes de qualité ou pouvant compromettre sa santé. Cependant, les activités frauduleuses relevant bien souvent de la criminalité économique, elles ne font pas toujours de victimes directes. Leur complexité entraîne parfois leur invisibilité et il peut donc être difficile voire impossible de déterminer leurs victimes réelles ou potentielles (sauf en ce qui concerne le budget de l'Etat).

Ces fraudes, en matière douanière, peuvent également être décrites à partir des modalités de leurs mises en œuvre. Les fraudes douanières peuvent concerner « l'origine » d'une

marchandise. L'*origine* est un concept fondamental du droit douanier³⁸⁶. Il permet aux Etats ou ensembles régionaux de définir leur politique économique et douanière vis-à-vis d'autres Etats ou ensembles régionaux. Ainsi, une marchandise ne sera pas traitée de la même manière selon qu'elle est originaire d'un Etat membre de l'UE, d'un territoire bénéficiant de clauses commerciales favorables (préférences tarifaires), ou encore d'un Etat quelconque. L'UE ayant signé de nombreux accords commerciaux et douaniers préférentiels, des courants de fraude s'organisent, en ayant pour objectif d'éluder le montant des droits et taxes ou de contourner les restrictions quantitatives. Les fausses déclarations en douane peuvent concerner d'autres éléments que l'origine de la marchandise comme sa *qualité*, sa *quantité*, son *prix*, ou toute autre information permettant d'éluder des droits et taxes ou de faire pénétrer une marchandise sur le marché européen. Les fraudes peuvent également porter sur les procédures de circulation des marchandises. Les réglementations relatives au *transit* (transit international routier, transit communautaire) permettent d'assouplir la circulation des marchandises en éliminant un grand nombre de procédures douanières. Elles induisent cependant de nouvelles possibilités de fraude. Un autre mode opératoire est constitué par les faits de « contrebande » que nous avons déjà évoqués. Il ne consiste pas ici à donner des informations erronées aux services douaniers mais tout simplement à dissimuler l'existence même de la marchandise lors de son passage de la frontière douanière.

Lorsque nous avons engagé nos premières recherches en 2001³⁸⁷, les services douaniers français avaient constaté 60138 infractions dans le domaine de la fraude commerciale. Ces fraudes avaient mis en jeu un montant total de 206,13 millions d'euros de droits et taxes, dont 26,53 millions d'euros de ressources propres destinées au budget de l'Union européenne, 131,46 millions d'euros de TVA et 15 millions d'euros de Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers.

³⁸⁶ L'origine douanière d'une marchandise ne doit pas être confondue avec le pays de provenance. Le pays de provenance est le pays dans lequel les marchandises se sont vues attribuer le dernier régime douanier précédant leur introduction sur le territoire douanier communautaire. Si la détermination de l'origine d'une marchandise est des plus complexe et ne fait pas l'objet d'un consensus définitif au niveau international, on peut cependant en présenter ici quelques règles basiques. Les marchandises entièrement obtenues dans un pays sont originaires de celui-ci. Quant aux marchandises produites dans deux ou plusieurs pays, elles sont considérées comme originaires du pays où a eu lieu la dernière transformation substantielle, économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à un produit nouveau ou représentant un stade de fabrication important.

³⁸⁷ Les services douaniers français avaient relevé au cours de l'année 2000, 51 861 infractions dans le domaine de la fraude commerciale. Ces infractions ont mis en jeu un montant total de 195,17 millions d'euros de droits et taxes fraudés, dont 48,18 millions d'euros de ressources propres destinées au budget de l'Union européenne et 130,54 millions d'euros de TVA.

**FRAUDE COMMERCIALE : NOMBRE D'INFRACTIONS CONSTATEES PAR LA DGDDI
ET MONTANT DES DROITS FRAUDES (1995-2001)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'infractions constatées par les services douaniers	36 181	38 879	38 929	36 250	42 450	51 861	60 138
Montant des droits fraudés (millions d'euros)	127	120	109	230	144	195	206

Ces chiffres ne sont plus aujourd'hui disponibles dans les rapports de résultat sous cette forme sans doute un peu trop générale. Ils sont remplacés par des indicateurs plus précis et focalisés sur des matières particulières. Au début des années 2000, Ces rapports mettaient clairement en valeur l'action douanière en matière commerciale, notamment dans les secteurs des produits agricoles et des produits industriels.

Le secteur des produits agricoles était alors affecté par des courants de fraude, notamment en lien avec la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC). La PAC, par l'intermédiaire du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), finançait un très grand nombre de dispositifs notamment destinés à réguler les prix agricoles sur les marchés. Ces mesures engageaient des sommes importantes (environ la moitié du budget européen était consacré à la PAC) faisant l'objet de fraudes occasionnelles ou plus structurées. Celles-ci affectaient entre autres les recettes (droits agricoles) mais également les dépenses (restitutions agricoles) du budget européen comme le montre le tableau suivant.

Fraudes dans le secteur des produits agricoles (1998 – 2001)

	1998	1999	2000	2001
Nombre de constatations	3008	6726	7281	9043
Restitutions agricoles remises en cause (en millions d'euros)	3,6	3,8	6,4	15,4
Ressources propres redressées (en millions d'euros)	6,9	5,3	6,1	2,83

Les fraudes sur les produits agricoles auxquelles les services douaniers étaient alors confrontés portaient principalement sur deux cas de figures. D'une part, sur des **fausses déclarations à l'importation** (ou sur des activités de contrebande) sur le territoire douanier de l'UE, ce qui entraînait des dommages conséquents en matière de perception des droits et taxes. En 1999, les produits les plus concernés par ces fraudes étaient les fruits (tomates, fruits rouges surgelés) et leurs dérivés (jus et pulpe, compotes). En 2000, des filets de poulet en provenance de Chine et de Thaïlande avaient fait aussi l'objet des constatations les plus nombreuses. En outre, des fraudes avaient été constatées à l'importation d'escargots en provenance de pays d'Europe centrale et orientale.

Un second cas de figure concernait les fraudes portant sur les **restitutions agricoles**. Durant l'année 2001, 15,4 millions d'euros de restitutions agricoles avaient été remises en cause. Il nous avait été possible de procéder à une constatation de ce type d'infraction à la frontière franco-andorrane au début des années 2000.

UN EXEMPLE DE FRAUDE EN MATIERE DE RESTITUTION AGRICOLE A LA FRONTIERE FRANCO-ANDORRANE

Les observations que nous avons pu effectuer sur nos terrains d'enquête nous ont permis de suivre la constatation d'une fraude aux restitutions agricoles. Durant une après-midi, un camion en provenance du Royaume-Uni et transportant une cargaison de whisky à destination de l'Andorre parvient à la frontière franco-andorrane, point de sortie de la Communauté européenne. Il est environ treize heures et le chauffeur se présente spontanément à la brigade des douanes frontalière, poste fixe de contrôle, afin de faire viser les documents de sortie du territoire douanier nécessaires au versement des crédits européens. Le whisky est en effet considéré comme une marchandise PAC et bénéficie de restitutions à l'exportation.

Les services des douanes sont chargés d'assurer des contrôles afin que ces marchandises ne fassent pas l'objet de restitutions sans être effectivement sorties du territoire européen. Il existe en effet un risque important pour que les marchandises déclarées comme sorties demeurent, totalement ou en partie, au sein du territoire douanier. Dans ce dernier cas, elles pourront être soit reversées frauduleusement sur le marché communautaire, soit être réexportées à nouveau pour bénéficier de nouvelles restitutions. Une autre technique de fraude consiste dans un premier temps à faire sortir effectivement les marchandises et à profiter de manière légale des restitutions puis, dans un second temps, à les réintroduire en contrebande sur le territoire douanier. Elles pourront alors soit être réexportées à nouveau en bénéficiant de restitutions, soit inonder frauduleusement le marché européen. Les autorités européennes et notamment l'UCLAF/OLAF sont très vigilantes sur les fraudes au budget communautaire. Les Etats dont

les services douaniers remplissent mal cette mission paient un certain nombre d'amendes à la CEE.

Dans le cas qui nous occupe, la marchandise en question est donc constituée par une cargaison de whisky en provenance du Royaume-Uni et à destination de l'Andorre. Un agent des douanes vérifie les documents relatifs à la sortie de la CEE de la cargaison de whisky anglais, qui permettra à l'entreprise de percevoir une certaine somme correspondant aux restitutions allouées dans le cadre de la PAC. Les documents semblent tout à fait en règle. Malgré tout, l'agent avertit le chef de poste de la brigade, les fraudes aux restitutions communautaires étant un secteur jugé particulièrement sensible. Le chef de poste décide de ne pas se contenter du contrôle documentaire et de procéder à un contrôle physique de la marchandise transportée. Il demande au chauffeur du camion d'ouvrir la bâche qui recouvre la cargaison. Celui-ci s'exécute sans rechigner malgré la perte de temps et la gêne que peut occasionner ce type de contrôle.

La cargaison est en effet composée de cartons de whisky comme l'indiquent les documents de transport fournis. Le chef de poste se hisse alors à l'intérieur du camion et se voit dans l'obligation de ramper et de procéder à de multiples contorsions pour atteindre le fond de la remorque, exercice courant effectué par les agents lors de contrôles de poids lourds. Juché sur les cartons, il tente alors de procéder à un comptage approximatif de la cargaison, opération délicate vu l'entassement des palettes, le volume de marchandise transporté et surtout les différences de conditionnement des bouteilles. En effet, les cartons de whisky ne sont pas tous égaux en taille, ce qui oblige l'agent des douanes à effectuer de multiples calculs de volumes pour vérifier le contenu effectif de la remorque.

A la fin de ce contrôle physique, le chef de poste doute de la conformité entre quantités déclarées à l'exportation et quantités transportées. Une erreur de recensement étant toujours possible, il demande au chauffeur de l'accompagner à la recette (ou bureau) des douanes qui est basée à l'Hospitalet, petit village situé en contrebas de la frontière franco-andorrane, afin de procéder à un comptage minutieux des éléments du chargement. Le chef de poste monte alors dans la cabine du camion à la cargaison suspecte et enjoint le chauffeur à démarrer. Ce dernier émet un soufre de lassitude mais reste cependant souriant. A chaque injonction des services douaniers, il lance un « *Ok Sir, no problem Sir* » et démontre une réelle volonté de coopération. L'atmosphère reste en effet détendue malgré la prolongation de ce contrôle qui a débuté voilà déjà deux heures. Un agent supplémentaire se joint au convoi et suit le camion à vue jusqu'à la recette. Une fois arrivé à destination, le chef de poste accompagné du receveur et de deux agents, accompagnent le camion et son chauffeur jusqu'aux locaux d'une entreprise proche qui loue ses installations et ses moyens techniques aux services des douanes pour procéder au déchargement des camions. Les services douaniers ne possèdent pas d'infrastructures adaptées pour assurer des chargements et déchargements de semi-remorques. Or il s'agit de manipulations lourdes qui sont incontournables pour effectuer, en cas de doute, un contrôle correct du contenu véritable d'une remorque. Les services douaniers sont donc dépendants de la bonne volonté ou de la vénalité des entreprises dotées de tels moyens (vastes locaux, moyens de manutention etc.).

Le receveur et le chef de poste ainsi que les deux agents mobilisés déchargent entièrement le contenu de la remorque et opèrent alors un comptage précis de la cargaison. Au terme de leurs opérations d'arithmétique et de géométrie, les soupçons sur le nombre de cartons se confirment. Les agents constatent en effet une différence de deux cents quatre-vingt-huit cartons de whisky par rapport au nombre total mentionné sur le document de transport.

Une procédure est alors lancée : la douane saisit le camion et le chargement en garantie du paiement des amendes et taxes exigibles. Si la remorque et sa cargaison sont la propriété de l'entreprise exportatrice, le camion appartient au chauffeur qui exerce en libéral. Lorsque les services douaniers lui annoncent la saisie du camion il fait la moue, semblant ne pas comprendre ce qui lui arrive. Le chef de poste procède alors à un exposé détaillé de la fraude qui vient d'être constatée : il manque deux cent quatre-vingt-huit cartons de whisky par rapport au document. L'entreprise exportatrice aurait alors bénéficié de restitutions sur ces

marchandises si le contrôle physique n'avait pas été opéré. De plus, les quantités d'alcool non présentées pouvaient être reversées sur le marché européen frauduleusement. Il est souvent difficile pour les douaniers d'apprécier qui est le coupable de la fraude. En effet, comment déterminer si c'est la compagnie de transport, l'entreprise exportatrice, le chauffeur qui travaille en indépendant ou bien tous à la fois qui en sont les organisateurs. La matérialité de celle-ci ne fait cependant aucun doute pour les douaniers. Il est déjà huit heures du soir. Les procès-verbaux de constat et de saisie des marchandises et des moyens de transports sont rédigés. Les douaniers procèdent à l'audition du chauffeur qui déclare ne pas être au courant de la manœuvre frauduleuse : il dit tout simplement avoir pris la cargaison en charge au Havre, sans avoir eu une connaissance précise de son contenu. Ce dernier demande aux douaniers s'il peut appeler son « boss » afin de l'avertir de la situation délicate dans laquelle il se trouve. Les douaniers lui donnent l'autorisation. « *He's going to have big problems* » déclare-t-il avant de se rendre vers une cabine téléphonique toute proche.

Le chef de poste nous confie : « *on va rapidement recevoir un fax disant qu'il y a eu une erreur et que la compagnie s'excuse* ». Durant la mise en œuvre de ces aspects de procédure, le receveur opère une information du service national d'enquête (Direction des Enquêtes Douanières) et effectue les éléments procéduraux relatifs à la retenue du moyen de transport et des marchandises en garantie des pénalités. Dans ce cas particulier, les montants fraudés sont singulièrement élevés. « *Ça monte vite, ... c'est aussi rentable que les stup's ce genre d'opération !* » lance le receveur ravi d'avoir conclu une belle affaire. Le camion, la remorque et les marchandises restent donc sous la garde de l'administration des douanes qui les conservera jusqu'au paiement des amendes, quand l'enquête aura déterminé les responsabilités de chacun dans cette fraude.

La régulation de la PAC constituait ainsi l'une des priorités d'action des services douaniers français qui assuraient le contrôle d'une dizaine d'aides relevant du *FEOGA Garantie*. En effet, il revenait aux Etats membres, donc en partie aux services douaniers, de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la « *réalité* » et de la « *régularité* » des opérations financées par le FEOGA afin de « *prévenir et / ou poursuivre* » les irrégularités et de « *recupérer* » les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligence. Les services de la Commission européenne étaient ainsi particulièrement vigilants sur la réalisation de ces contrôles. Les *restitutions* étaient avancées par les Etats membres (au travers d'organismes d'intervention en France) et Bruxelles ne procédait à un remboursement effectif que dans la mesure où les contrôles avaient été correctement effectués. Les services douaniers étaient donc soumis à certaines obligations en matière de contrôle. En effet, si les instances communautaires considéraient que les contrôles n'avaient pas été opérés de façon satisfaisante, c'était alors au budget de l'Etat de supporter l'impact des fraudes. Les douaniers se voyaient donc confiés une double responsabilité : générale vis à vis du budget européen et plus spécifique vis à vis du budget national.

Outre les *fraudes à l'importation* sur les produits agricoles, les services douaniers devaient veiller au contrôle des *restitutions* dans un certain nombre de secteurs (céréales, sucre, huile d'olive, fruits et légumes frais, fruits et légumes transformés, vitivinicole, lait, viande bovine, porcs, œufs, volailles, produits transformés). Les contrôles concernant les restitutions étaient soumis à des conditions procédurales précises. Ces obligations étaient notamment d'ordre quantitatif, le taux de contrôle en la matière devant porter sur un choix représentatif de 5% des déclarations faisant l'objet d'une demande d'octroi de restitutions. Ce taux devait s'appliquer par bureau de douane, par année civile et par secteur. Cette méthode de contrôle « par sondage » a été ensuite renforcée avec l'émergence des techniques dite d'*analyse de risque*. L'utilisation de ce nouvel instrument permettait aux services douaniers d'assouplir les critères du sondage : le taux de 5% par secteur pouvait alors être remplacé par un taux de 5% sur l'ensemble des secteurs, avec cependant un taux obligatoire minimal de 2% par secteur, dans la mesure où le système se basait sur une série de critères entrant dans le cadre d'une analyse de risque.

Si le contrôle des restitutions agricoles à l'exportation par les services douaniers semblait tout à fait pertinent (pour s'assurer de la régularité d'un flux transfrontalier à l'entrée), en revanche l'attribution à la douane du contrôle d'un certain nombre d'aides PAC à caractère interne semblait moins justifié. Les services douaniers contrôlaient en effet la régularité de l'attribution d'aides diverses dans le cadre du FEOGA (aide compensatoire pour perte de recette banane, aide caséine caséinate, retraits de fruits et légumes, etc.). Or, ils n'avaient pas de légitimité particulière pour intervenir en matière de contrôle des aides communautaires directes internes, sauf à considérer qu'aucune autre administration n'était en mesure d'opérer ces missions. Par exemple, les contrôles opérés dans le domaine des retraits de fruits et légumes (surveillance du retrait du marché d'un certain volume de marchandise) étaient souvent mal vécus par les agents qui se voyaient détournés de leurs fonctions principales. Selon les douaniers interrogés lors de nos terrains d'enquête, ces opérations tendaient à mobiliser un nombre important d'agents en les détournant d'autres tâches considérées comme plus valorisantes. Les services de terrain ayant des effectifs relativement limités, l'attribution de cette mission pesait en effet de tout son poids sur l'activité des services.

« Certains jours deux douaniers vont là-bas. Les camions arrivent : on les pèse pleins, puis ils versent leurs productions dans des bennes, et puis on les repèse à vide. Quand les bennes sont pleines on va les arroser avec des produits dénaturants et ensuite éventuellement on fait des suivis de bennes jusqu'au lieu d'épandage... Il y 100% de contrôle ! »

Chef de division

Au niveau national, la DGDDI considérait alors que près de 200 emplois étaient concernés par cette mission auxquels il fallait ajouter une trentaine d'agents prélevés sur les effectifs d'autres unités lorsque le volume des retraits est important. De plus, les modalités du contrôle étaient parfois difficiles : forte concentration des retraits durant certaines périodes, organisation éclatée des producteurs, lieux de retraits multiples et dispersés etc. Enfin, ces opérations de retrait pouvaient avoir des incidences importantes en matière d'ordre public. En effet, les agents des douanes, qui vérifiaient notamment les quantités et le caractère commercialisable des produits retirés, avaient parfois certaines difficultés à imposer les critères de contrôle communautaires aux agriculteurs. Il s'ensuivait parfois un long processus de discussion entre douaniers et agriculteurs, pouvant se traduire par des manifestations et des troubles à l'ordre public.

Ces enjeux étaient présents dans l'activités des agents et des services douaniers que nous avons pu interroger dans le département des Pyrénées-Orientales dont l'économie est notamment centrée sur la production de fruits et légumes. Comme nous l'ont indiqué certains agents des douanes interrogés, ces opérations de surveillance des retraits du marché des fruits et légumes étaient souvent l'occasion d'échanges un peu vifs avec les agriculteurs :

« Ici les contrôles obligatoires c'est les retraits de fruits et légumes, surtout l'été. Ce sont des opérations sensibles qui peuvent entraîner des heurts avec les agriculteurs... »

Chef de division

« Un incident c'est par exemple quand un douanier refuse la qualité de la marchandise et qui dit « sur votre lot j'en accepte que 10%, ... il y a des normes communautaires..... ». Enfin c'est des discussions de marchands de tapis pour éviter l'incident. »

Agent de constatation

La PAC avait ainsi mis en place un espace juridique dont la complexité permet l'émergence d'entreprises de fraudes dont les modalités pratiques sont particulièrement élaborées. Les différents rapports de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la lutte contre la fraude de la fin des années 1990 évoque ainsi diverses affaires de fraudes structurées pouvant relever d'entreprises criminelles. Ces enjeux liés au contrôle de la PAC ont aujourd'hui totalement disparu de la présentation des résultats rendant compte de l'activité des services douaniers français. Il faut y voir la conséquence des multiples réformes de la PAC qui a conduit à réorienter les aides et leur montant, mais aussi la définition d'autres priorités de contrôle. Ces enjeux de lutte contre les fraudes dans le secteur agricole n'ont pas en effet totalement disparu comme le soulignent les différents rapports de la Commission européenne relatifs à la protection des intérêts financiers de l'UE. Aujourd'hui, la politique agricole commune (PAC) est financée le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA – 80 % du budget de la PAC) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader – 20 %). C'est le FEAGA qui, outre les paiements directs aux agriculteurs, intègre les mesures de soutien aux marchés. Pour les services de la Commission européenne, au cours des cinq dernières années, la tendance des irrégularités détectées et signalées par les États membres concernant le FEAGA présente « une courbe plate »³⁸⁸ et que « les irrégularités détectées en relation avec les mesures de soutien aux marchés indiquent toutefois aussi qu'il serait possible d'en faire davantage dans ce domaine ». Les données concernant les « irrégularités signalées (il existe également des irrégularités qui ne sont pas considérées comme frauduleuses) montrent que des fraudes sont néanmoins toujours constatées sur le territoire français en lien avec ces politiques agricoles (22 cas pour un montant de plus de 3 millions d'euros). La sensibilité de ces fraudes semble en effet s'être déplacé vers les pays de l'est de l'Europe.

Un autre secteur de lutte contre la fraude que les services douaniers avaient investi au début des années 2000 était celui des fraudes concernant les produits industriels. Le tableau suivant expose le nombre et les montants sur lesquels avaient porté ces fraudes pour les années 1999/2002.

³⁸⁸ Commission européenne. *Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude* Rapport annuel 2016 - Document COM(2017) 383 final, Bruxelles, le 20.7.2017. p.24.

FRAUDES DANS LE SECTEUR DES PRODUITS INDUSTRIELS (1999 -2001)

	1999	2000	2001
Nombre de constatations	35 724	44 040	51 095
Montant total des droits compromis (millions d'euros)	119	177	173
... dont droits de douane	24,64	37,34	22,41
... dont droits antidumping	1,25	2,74	1,30
... dont perceptions nationales compromises (TVA, TIPP et autres taxes)	94	137,55	152,85

Les produits les plus sensibles en matière de fraude étaient alors, depuis plusieurs années, ceux de l'électronique et du textile. Il pouvait s'agir, comme en matière agricole d'une **fraude douanière traditionnelle** visant à éluder ou compromettre un certain nombre de droits et taxes (fausses déclarations ou contrebande). Les fraudes sur les produits industriels pouvaient également concerner des **transferts de déchets non autorisés** (des constatations avaient été effectuées portant notamment sur des déchets de démolition et des carcasses de véhicules – pneus, batteries – en provenance d'Allemagne mais également de Suisse, de Belgique et du Luxembourg), des infractions relatives aux **normes** techniques, de santé et de sécurité ainsi que celles tendant à compromettre un certain nombre de **taxes** nationales (TVA, Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers etc.). En matière de normes, les services douaniers participent toujours au contrôle du respect des réglementations relatives à la qualité et à la sécurité des produits industriels, pour les marchandises importées. Les contrôles documentaires (vérification de déclaration de conformité, demande de rapports d'essais) et physiques (présence des marquages réglementaires, type "CE" ou autre, examen des marchandises) sont régulièrement complétés par des analyses menées dans les laboratoires des douanes, afin de vérifier l'absence de danger pour le consommateur³⁸⁹. Par exemple, au cours de l'année 2001,

³⁸⁹ *Bilan de la douane*, DGDDI, 2001. Ces contrôles faisaient l'objet d'une programmation trimestrielle, dans le cadre d'orientations définies annuellement et conjointement avec la DGCCRF. « Ils résultent d'une analyse de risque destinée à sélectionner les produits les plus sensibles en termes de sécurité car couramment utilisés par les consommateurs. Ils ont été axés en 2001 sur le petit électroménager (grille-pain, bouilloires, robots de cuisine) et sur les tondeuses à gazon. Les jouets et les articles de puériculture ont fait l'objet d'une surveillance particulière, compte tenu du caractère sensible du public visé. Les marchandises qui sont reconnues non-conformes peuvent faire l'objet d'une mise en conformité ou être réexportées ou encore être

3 000 poupées musicales ont été saisies dans le port du Havre, car bien que pourvues du marquage « CE », elles présentaient une teneur en plomb anormalement élevée. De plus, leur tête pouvait aisément être arrachée, laissant apparaître une pointe en saillie, susceptible de blesser les enfant). Toujours au cours de la même année, 1 200 lits pliants pour enfants à Roubaix ont été saisis. Bien que revêtus de la mention réglementaire « conforme aux exigences de sécurité », ils présentaient de nombreux défauts de construction occasionnant des risques de strangulation et de pliage intempestif sur l'enfant. Ces interventions douanières existent toujours comme le montre l'interception à Chilly-Mazarin de 122 poussettes contrefaisantes dangereuses commandées sur Internet en octobre 2016³⁹⁰.

Évolution des fraudes constatées pour les principales taxes entre 2009 et 2015

Droits et taxes (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2015/2014
Droits de douane	27,0	30,0	29,0	27,9	20,3	39,0	45,1	43,9	16%
TVA	122,0	158,0	161,0	161,2	163,9	186,1	175,0	149,9	-6%
TGAP	44,0	35,0	13,0	11,0	13,7	6,2	12,8	16,3	107%
TICPE	14,0	17,0	17,0	27,8	24,0	23,0	36,4	41,4	58%
Contributions indirectes	58,0	33,0	32,0	39,0	66,0	70,0	50,4	75,0	-28%
Autres	8,0	23,0	12,0	27,3	35,8	32,6	57,8	88,6	77%
Total général	272,0	296,0	265,0	294,2	323,7	356,9	377,4	415,1	6%

L'un des domaines de fraude particulièrement surveillé par les douaniers est celui des trafics de tabac. Cette marchandise a mobilisé l'intérêt de l'Etat et induit une répression des services douaniers de l'Ancien Régime jusqu'à nos jours³⁹¹. Il alimente aujourd'hui des courants de fraude internationaux structurés qui mettent en jeu des droits de douanes mais également des taxes intérieures. Selon un rapport de la Banque Mondiale publié au

détruites, lorsque leur dangerosité est avérée. Sur l'ensemble des constatations relevées en 2001, 30 % des articles reconnus non-conformes étaient dangereux »

³⁹⁰ *Résultats de la douane 2016*, DGDDI, 2017. p.169.

³⁹¹ En effet, « dès 1629, Richelieu décide de soumettre les importations à un droit de douane. Le rendement reste médiocre, et c'est pourquoi, en 1764, Colbert crée au profit du Roi le monopole de la vente du tabac, qu'il s'empresse de concéder aux fermiers généraux. La ferme du tabac va ainsi subsister avec quelques éclipses jusqu'à la révolution. En dépit d'une fraude endémique et d'une contrebande active, elle rapporte des sommes considérables au Trésor. Mais, les fermiers généraux ont commis de larges abus dans leur lutte contre les contrebandiers. Au nom du principe « voler la ferme c'est voler l'Etat », ils ont en effet organisé une répression sévère. Or l'opinion publique considère que vendre du tabac en fraude en mérite pas d'être expédié aux galères. Elle traite même en héros certains faux-tabatiers comme Cartouche ou Mandrin. Ainsi, le monopole a-t-il mauvaise presse et, en 1791, les assemblées révolutionnaires votent la liberté totale de culture, de fabrication et de vente. Assis sur un simple droit de douane, le revenu de l'impôt s'écroule rapidement. Napoléon le rétablit en 1810, et le confie à une régie financière qui restera longtemps à la base du système français » in « CABALLERO, Francis. BISIYOU, Yann. *Droit de la drogue* Paris, Dalloz, 2000, p.169.

début des années 2000, « une organisation de contrebandiers achète, par exemple, un conteneur de 10 millions de cigarettes, sans acquitter les taxes, pour 200 000 dollars. La valeur fiscale de cette quantité de cigarettes dans l'Union européenne est d'au moins 1 million de dollars, compte tenu des droits de consommation, de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et des droits d'importation. L'ampleur des bénéfices est telle que les contrebandiers peuvent absorber le coût de l'expédition dans des pays éloignés³⁹²». Ces trafics prenaient notamment pour plate-forme l'Andorre qualifiée lors de nos entretiens par certains douaniers de « bureau de tabac de l'Europe ». Depuis le milieu des années 1990, les agents des douanes présents aux frontières andorranes constataient en effet un renforcement des trafics. Les passages en force par des véhicules à la frontière ou sur les points de contrôle routiers ont atteint, entre 1995 et 1998, un haut niveau de violence, démontrant le caractère organisé de ces activités. Dans un de ses rapport, les services de la Commission européenne notaient ainsi que « depuis 1996, Andorre a été identifiée comme une source importante de contrebande de cigarettes vers l'Union européenne, pour une perte totale estimée en 1997 à 400 millions d'écus (ressources propres communautaires et droits nationaux)³⁹³». Les enjeux étaient donc considérables et les douaniers parfois été victimes d'agressions, d'oppositions aux contrôles. Comme le soulignait l'un de nos interlocuteurs douaniers interrogé à la frontière franco-andorrane :

« Le summum c'était en 97. Les prises baissent en quantité depuis 97. Jusqu'en 96/97 les Andorrans importaient énormément de cigarettes ; il y avait une contrebande effrénée aussi bien du côté français et espagnol. Il y avait des problèmes de sécurité et de criminalité qui commençaient à se mettre en place au niveau andorran. Il y avait des réseaux de polonais, de russes, de yougoslaves... qui s'étaient installés en Andorre. Donc parfois on voyait passer des cohortes de 5 ou 6 véhicules. Les véhicules ne s'arrêtaient plus à la frontière malgré les signes des douaniers. C'était la guérilla »

Chef de poste

Cette situation difficile pour les agents semble avoir trouvé une solution au plan européen plutôt qu'au niveau local, comme nous le confirmait notre informateur :

³⁹² Banque Mondiale. *Maîtriser l'épidémie. L'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme*, Washington, avril 2000, p.69.

³⁹³ *Rapport de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la lutte contre la fraude. Op. cit. p. 22.*

« Si bien que l'UE s'en est mêlée. Il y a eu une enquête de l'UCLAF avec des fonctionnaires français et espagnols pour voir comment ça se passait. Les Andorrans ont donc été pratiquement obligés de mettre un stop à cette contrebande qui nuisait à tous les pays européens. Donc on leur a accordé certaines choses à condition qu'ils mettent un peu d'eau dans leur vin. Ils ont divisé par trois leurs importations de cigarettes. Donc à partir du moment où ils importent moins... Ensuite depuis le mois de juin dernier ils ont pris une réglementation : la contrebande de cigarettes à partir de 1 million de pesetas est considérée chez eux comme un délit pénal. Donc quelqu'un qui va se faire prendre en Andorre, dans le rayon andorran, avec 1 million de pesetas de cigarettes va passer au tribunal avec peines de prison. Ils ont obligé les revendeurs à tenir une comptabilité matière contrôlée par la douane. Il y a donc beaucoup moins de quantités de cigarettes saisies. »

Chef de division

Ces éléments étaient corroborés par les données fournies au niveau européen³⁹⁴. Cette régulation européenne avait, semble-t-il, fortement participé à un accroissement des échanges entre les services douaniers andorrans et français au niveau local, bien que cette coopération restât encore limitée.

« Avec les Andorrans, nous n'avons pas de convention administrative.... On a des relations informelles mais réelles. Il y avait énormément de contrebande de tabac : mais l'Andorre a adopté un rayon des douanes et une législation sur la circulation et la détention du tabac. Depuis deux ans la loi pénale réprime le trafic de tabac. Depuis ils ont commencé à faire des contrôles, ils ont créé des services de surveillance sur le modèle des nôtres, une douane en uniforme qui fait des contrôles la nuit. Depuis on a des contacts épisodiques : c'est surtout de l'échange de renseignement ; on ne collabore pas sur le plan opérationnel ».

Chef de division

³⁹⁴ *Rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la lutte contre la fraude 1998*, op. cit. p. 22. La Commission en partenariat avec les Etats membres a mené des discussions pour faire cesser ces trafics. « En mars 1998, une première mission a été conduite par l'UCLAF avec des représentants des services spécialisés concernés (Espagne, France, Irlande, Royaume-Uni). Les enquêtes ainsi menées ont montré l'absence d'instruments législatifs appropriés en Andorre pour prévenir et combattre la fraude. En novembre 1998, une mission de la Commission, avec la participation de l'UCLAF, s'est rendue auprès du gouvernement andorran et a noté un changement fondamental d'attitude, exprimé d'ailleurs par ce gouvernement auprès d'une délégation de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, qui s'était rendue sur place en juillet 1998. Le gouvernement d'Andorre a mis en place une nouvelle législation adéquate pour combattre la contrebande et mettre pleinement en œuvre le protocole d'assistance mutuelle existant entre les Communautés européennes et Andorre. En termes de ressources propres communautaires, l'UCLAF estime que, pour 1998, l'impact de cette meilleure prévention de la fraude s'élève à 75 millions d'écus (droits de douane). Le montant de pertes qui ont ainsi pu être évitées pour les finances des différents États membres est évalué à 300 millions d'écus de TVA et accises ».

A la suite de cette série de mesures, le volume des saisies a globalement diminué, les trafics étant perçus comme mobilisant des moyens moins importants notamment en termes d'utilisation de la violence physique. Le nombre de constatations, bien qu'en diminution, demeurait cependant encore important à la frontière franco-andorrane. Ainsi, 2 017 constatations avaient été enregistrées par les services douaniers français durant l'année 2000 contre 2 233 en 1999. Les quantités interceptées dans la zone géographique andorrane avaient cependant baissé de plus de 25 % par rapport à l'année précédente (5,8 tonnes saisies contre 7,8 tonnes en 1999). Cette baisse des volumes saisis avait tenu principalement à la politique volontariste menée par les instances communautaires et les Etats membres de l'UE. La pression exercée sur le gouvernement andorran a en effet conduit ce dernier à adopter des mesures coercitives à l'encontre des fraudeurs et des organisations criminelles. Une série de lois destinées à lutter contre la fraude a alors été adoptée³⁹⁵ qui a notamment abouti à la pénalisation de la contrebande de marchandises sensibles à partir d'une valeur d'un million de pesetas, à la création d'un rayon des douanes (1,5 km en retrait de la frontière), au renforcement des pouvoirs des agents des douanes andorrans. Cette politique a eu un impact sur le terrain puisque les douaniers français remarquaient une diminution des quantités saisies.

« Avant on faisait des saisies de 2 ou 3 T. Mais aujourd'hui la plus grande saisie de l'année a été de 100 KG. Par contre on a 20 % de plus d'affaires mais on n'a pas de grandes quantités. Il y a 4 ou 5 ans, on avait de grandes organisations avec de grandes quantités. Maintenant on retrouve les anciennes affaires. Sur les 9 premiers mois, si on divise les quantités saisies par le nombre d'affaires on a quand même 17 cartouches en moyenne par affaire. Donc ce n'est tout de même pas de la pacotille. En plus il peut y avoir une affaire d'alcool. Mais on n'a pas trouvé d'affaires de plus de 100 kg. Pour les destinations c'est principalement la Grande Bretagne car le différentiel est plus grand que pour la France. Mais les Andorrans augmentent leurs taxes ce qui leur fait des ressources budgétaires et cela permet de limiter la fraude. Mais comme nous et les anglais on continue d'augmenter nos prix... c'est sûr que le différentiel existera toujours »

Chef de division

Ainsi, en dépit de cette baisse sensible des grands trafics organisés, perdurent à la frontière andorrane des fraudes moins structurées alimentant des économies souterraines plus localisées. Ces trafics de fourmis perdurent jusqu'à aujourd'hui et les douaniers français ont encore souvent à intercepter des activités de contrebande de tabac, à dos d'homme,

³⁹⁵ Loi contre la fraude en matière douanière et loi de contrôle des marchandises sensibles du 4 mars 1999, loi de modification du Code pénal andorran du 10 juin 1999.

dans les vallées frontalières proches de l'Andorre. Comme le soulignait un chef de poste d'une des brigades des douanes implantée à la frontière andorrane :

« Actuellement on trouve de plus en plus de gens Rmistes, chômeurs, étudiants qui font de la contrebande de cigarettes...Beaucoup de gens des pays de l'est également : des roumains... Ils font une collecte d'argent et ils envoient deux ou trois personnes ici. Donc il y a des gens qui ne sont pas véritablement des criminels. Ensuite ça part vers les centres urbains, notamment Montpellier et Toulouse, et vers l'Angleterre »

Chef de poste

Ces observations rendent compte de phénomènes de fraudes beaucoup plus vastes qui se déroulaient alors à l'échelle européenne et mondiale. En 1999, les autorités des États membres de l'UE avaient en effet saisi environ 570.000 caisses de cigarettes en passe d'être illégalement introduites dans l'Union européenne³⁹⁶. L'implication des cigarettiers dans des opérations de contrebande internationale était alors souvent soulignée³⁹⁷. La Communauté européenne avait d'ailleurs déposé une plainte en novembre 2000 auprès du tribunal de New-York, accusant Philip Morris et RJ Reynolds d'avoir favorisé l'importation en contrebande de cigarettes sur le sol européen de façon massive et régulière, en ayant créé et exploité un réseau clandestin et très sophistiqué. Les multinationales du tabac, auraient contrôlé, dirigé, encouragé et soutenu l'activité des contrebandiers³⁹⁸, affectant les ressources nationales et communautaires. En ce qui concerne le trafic de cigarettes, la France demeurait cependant plutôt un pays de transit. Les flux frauduleux de ce type de marchandise jouent sur le différentiel de taxation étaient surtout destinés à l'Europe du nord, notamment au Royaume-Uni.

Pour autant, l'augmentation des taxes sur le tabac ont depuis lors réorienté un certain nombre de ces trafics sur le marché français. Un exemple récent de constatation montre l'ampleur de ces trafics. Selon un communiqué de la DGDDI, « le 15 septembre 2017, les agents de la brigade des douanes de Calais littoral, en contrôle au terminal transmanche, sélectionnent un ensemble routier en provenance de Belgique et à destination du Royaume-

³⁹⁶ Communiqué de presse OLAF/9/2000- 10.11.2000. Réunion annuelle du task group cigarettes pour l'années 2000, organisé à Visby, en Suède, par l'OLAF. Une caisse = 10.000 cigarettes - 1 conteneur de cigarettes = 1.000 caisses = 10.000.000 cigarettes = environ 1.000.000 d'euros en droits de douane, TVA et accises. 25% de ce million d'euros sont destinés au budget communautaire comme ressources propres.

³⁹⁷ DICKEY Christopher et al. « Trafics. L'inquiétante association des cigarettiers et des mafias ». *Courrier international*, n°537, février 2001, p.34-35.

³⁹⁸ CONSTANTY, Hélène. « Tabac. Des multinationales contrebandières ». In *L'express*, 17 mai 2001.

Uni, immatriculé en Pologne. Lors de l'ouverture de la remorque, censée contenir un chargement de produits hygiéniques jetables, le service constate la présence de 33 palettes de cartons dont l'ouverture permet la découverte de cartouches de cigarettes. A l'issue des investigations, les agents dénombrent un total de 39 600 cartouches de cigarettes de contrebande, pour un poids total de 7920 kg. La valeur de la marchandise est estimée à près de 2,5 millions d'euros. A la demande du parquet de Boulogne-sur-Mer, les suites judiciaires ont été confiées au service national de douane judiciaire »³⁹⁹. Ainsi, en 2015, les services douaniers français ont constaté 13728 infractions (14 271 en 2014) concernant les trafics de cigarettes et de tabac, pour une valeur de 206 millions d'euros⁴⁰⁰ et à la saisie de 629,5 tonnes. Les volumes saisis par les douanes françaises depuis une dizaine d'année sont en augmentation constante comme le démontrent les statistiques douanières. Les quantités saisies au début des années 1990 sont ainsi très éloignées de celles du milieu des années 2010. L'année 2015, avec 630 tonnes saisies demeure une année marquante

**Volumes de cigarettes de contrebande saisis
par les services douaniers français (1990-2001)**

ANNEES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Quantités (Tonnes)	9	11	13	59	185	117	144	182	138	1 94	219	215

**Volumes de cigarettes de contrebande saisis
par les services douaniers français (2008-2016)**

Tableau synthétique des saisies de tabacs et de cigarettes

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2015
Total des constatations	12 920	14 040	12 796	13 258	11 067	12 906	14 403	13 863	13 874	0,08 %
Total des saisies (en tonnes) (hors cigares)	250	264	347	462	371	430	423	630	441	-30 %

³⁹⁹ Communiqué de presse de la DGDDI

⁴⁰⁰ Source DGDDI. In *Rapport annuel 2016 de l'ONDRP*. Paris : INHESJ, 2017.

https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/rapports-annuels/2016/2016_RA_Pheno_crim_DGDDI.pdf

Les exemples tirés des différents rapports internationaux produits sur le sujet soulignent la complexité des filières utilisées et la coordination nécessaire des agences pour lutter contre ce type de fraude, souvent considéré comme relevant de la délinquance d'entreprise⁴⁰¹. Selon le rapport 2016 de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), la contrebande de cigarette évolue. Ainsi, « la prévalence de la contrebande sur le marché européen du tabac a considérablement diminué au cours de la décennie écoulée. Ainsi, d'après un document de travail des services de la Commission publié en 2016, la contrebande de produits authentiques de Philip Morris sur le marché illégal européen du tabac a chuté d'environ 85 % entre 2006 et 2014. Cela n'a toutefois pas entraîné de réduction globale des produits illégaux sur le marché de l'UE, puisque les contrebandiers se sont tournés vers le trafic de cigarettes sans marque bon marché (cheap whites)⁴⁰²». Une autre marchandise faisant l'objet de trafic est l'alcool. Les trafics d'alcool s'apparentent à ceux portant sur les tabacs manufacturés. Il s'agit de fraudes qui jouent sur un différentiel de taxation entre les Etats et permettent de dégager des bénéfices importants au détriment des budgets nationaux. En 2001, 99 619 litres d'alcool éthylique et de boissons alcooliques avaient été saisis par les douanes françaises. Selon la DGDDI, les trafics d'alcool se caractérisaient par une persistance du « tourisme commercial » à la frontière andorrane⁴⁰³ et par la constatation de nombreuses affaires dans le Nord-Pas-de-Calais. Au cours des années 2000, ils sont devenus néanmoins moins centraux dans l'action des services douaniers.

Ces fraudes sont parfois très élaborées et requièrent une expertise extrêmement forte de la part des enquêteurs douaniers. Il est possible d'en offrir quelques exemples fournis par la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF)⁴⁰⁴ :

⁴⁰¹ DANTINE, Michaël. « Contrebande de cigarettes : un exemple moderne de délinquance d'entreprise ». In *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. LIV, n°1, 2001. On pourra également se reporter aux travaux de ALAIN, Marc. « La contrebande des produits du tabac au Canada entre 1985 et 1994 et le cas particulier du Québec ». In, *Criminologie*, vol. XXX, n°1, 1997 ; *Contrebande et marché noir. Des taxes en fumée !* Editions du Méridien, coll. Repères, 1999. Voir également le récent rapport de KLETZLEN, Anne *La place de l'administration des douanes dans la régulation des DEFT*, CESDIP, 2002.

⁴⁰² *Rapport annuel 2016 de l'OLAF*, Bruxelles, 2017, p. 21.

⁴⁰³ Les saisies à la frontière franco-andorrane sont nombreuses mais de faible importance avec en moyenne 10,5 litres d'alcool par saisie.

⁴⁰⁴ Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude. Il est possible de consulter d'autres exemples sur la page internet de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude <https://www.economie.gouv.fr/dnlf/fraude-douaniere>

Fraude constatée en matière de dédouanement. « Une enquête diligentée par la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), auprès d'une entreprise de la grande distribution, a permis de constater que cette dernière n'avait pas réintégré l'essentiel des commissions à l'achat payées pour l'acquisition dans divers pays asiatiques et en Turquie de marchandises qu'elle importait. En effet, cette société payait, pour les biens importés, des commissions à l'achat d'un taux de 10 % et 3,5 % à trois sociétés intermédiaires qui se sont révélées être des filiales du groupe international auquel elle appartient, chargées de négocier les approvisionnements de l'ensemble des filiales du groupe. Ces commissions n'étaient que partiellement réintégréées dans la base taxable à la TVA à l'importation, voire ne l'étaient pas du tout. Les enquêteurs ont ainsi réintégré une somme supplémentaire de 41 066 439 € dans la base TVA et redressé un montant de TVA éludé de 8 049 022 €. »

Fraude à la circulation des marchandises. Suite à la constatation, par les agents des douanes en contrôle à la circulation, de deux transports de petites quantités d'alcools sans titres de mouvement, une enquête approfondie a été menée, avec des surveillances et débouchant sur une visite domiciliaire. Le mécanisme de fraude mis à jour a impliqué un « cash and carry » et un acheteur allemand. L'acheteur payait, le plus souvent en espèces, des commandes qui étaient expédiées accompagnées de factures valant titre de mouvement fiscal laissant croire que les droits d'accises avaient été payés en France, alors que ces droits d'accises n'avaient jamais été acquittés. Les boissons étaient ensuite revendues à des prix cassés tant sur le marché français que sur le marché allemand. La fraude a porté sur plus de 450.000 bouteilles de boissons alcoolisées diverses qui représentaient l'équivalent de plus de 175.000 litres d'alcool pur de spiritueux et plus de 11.000 litres d'alcool pur de rhum. Le montant des droits d'accises fraudés s'élève à 3,2 M€.

B – Une protection économique désormais centrée sur l'attractivité des territoires

Historiquement, les droits de douanes, ont constitué un instrument de sécurité économique et commerciale. Ils ont été mobilisés comme instrument pour réguler l'entrée mais aussi la sortie de marchandises et d'espèces monétaires du territoire national afin que ces flux ne puissent être préjudiciables à la bonne administration de l'Etat. A cette logique *défensive* on peut aussi ajouter une dimension plus *offensive* au sein de laquelle ils ont été mobilisés pour priver l'étranger de certains biens. On peut ainsi soutenir que s'est constitué un *Etat douanier territorial* qui s'est présenté comme le garant de la sécurité économique des entreprises et des activités économiques de son territoire. Les droits de douane ont été historiquement structurés aux frontières nationales et ont participé à une forme limitation du libre-échange entre les Etats. Perçus principalement à l'importation, ils se présentent à la fois comme un outil d'ordre fiscal (ils alimentent le budget de l'Etat) mais aussi économique (ils permettent la protection de certains secteurs de l'économie nationale d'une concurrence extérieure jugée déstabilisatrice). Ces droits peuvent être « ad valorem », c'est à dire calculés sur la base d'un pourcentage de la valeur du bien importé, ou bien « spécifiques », se fondant alors sur le paiement d'une somme fixe par unité de bien importé.

Le secteur douanier a longtemps été considéré comme un instrument de défense commerciale avec la mise en place de « droits de douane » et d'autres mesures « non tarifaires », destinés à restreindre l'accès au marché intérieur d'un Etat ou d'un ensemble économique déterminé. Le solde de la balance commerciale traduit dès lors, dans les termes de la comptabilité nationale, le résultat de l'efficacité de cette protection. Dans cette perspective d'inspiration mercantiliste, le commerce extérieur est souvent appréhendé comme un jeu à somme nulle dans lequel les Etats sont en compétition pour se partager les richesses mondiales et accroître leur puissance commerciale. La douane est-elle toujours appréhendée comme un instrument de défense commerciale ? Quelle efficacité conserve-t-elle à l'heure du commerce mondialisé et du libre-échange généralisé ? Qu'attendent les sociétés des instruments douaniers ? Quelle position occupe-t-elle face aux entreprises nationales qui recherchent à la fois une protection face à la mondialisation mais aussi, dans le même temps, l'ouverture de nouveaux marchés à l'international ? Comment est-elle appréhendée par les grands groupes économiques multinationaux à la recherche de territoires attractifs et performants pour la maximisation de leurs investissements et la localisation de leurs activités ?

1 - Les droits de douanes, instruments traditionnels de protection commerciale

Entre le XVIème et le milieu du XVIIIème siècle, les écoles mercantilistes espagnoles, portugaises, italiennes, françaises, ont cherché à théoriser, selon différentes modalités, la nécessité de contrôler les flux du commerce international et de la monnaie au bénéfice de l'Etat et de sa population⁴⁰⁵. En 1791, dans son *Rapport sur les manufactures américaines*, Alexander Hamilton soulignait aussi la nécessité de protéger les entreprises nouvelles face à la concurrence des entreprises étrangères plus matures. En 1841, en Allemagne, Friedrich List dans son *Système national d'économie politique*, prônait également un *protectionnisme éducateur* destiné à protéger les industries naissantes au moyen d'une utilisation sélective des droits de douane⁴⁰⁶. Sans être antilibéral, List reconnaissait les bénéfices de la protection douanière pour une période temporaire afin de permettre aux industries fragiles

⁴⁰⁵ MORINI COMBY, J. *Mercantilisme et protectionnisme. Essai sur les doctrines interventionnistes en politique commerciale, du XVème au XIXème siècle*. Librairie Félix Alcan. 1930. DEYON, Pierre. *Le mercantilisme*. Paris : Flammarion, 1969. WALLERSTEIN, Immanuel. *Le système du monde du XVème siècle à nos jours, Tome 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie monde européenne, 1600-1750*. Paris : Flammarion. 1992. SABY, Bernard. *SABY. Compétitivité, mercantilisme et guerre économique*. Paris. L'Harmattan. 2016.

⁴⁰⁶ LIST Friedrich. *Système national d'économie politique*. Préface d'Emmanuel TODD. Paris : collection Tel, Gallimard, 1998.

de trouver une assise économique suffisante avant d'affronter la concurrence internationale. Cette question de la protection commerciale au moyen de l'instrument douanier est restée ancrée dans les mentalités politiques, si bien que l'action douanière a longtemps été directement assimilée à la mise en œuvre de politiques protectionnistes. Le XIX^{ème} constitue en France, de ce point de vue une période paradigmatique. Dans une récente étude d'histoire économique sur la France entre 1814 et 1851, David Todd montre que le libéralisme économique et le protectionnisme ne relèvent pas seulement du champ de la technique économique, mais surtout du champ idéologique⁴⁰⁷. Il souligne qu'ils ne reposent qu'en partie sur des théories économiques. Il entend montrer qu'il s'agit d'abord de « croyances idéologiques, à connotation religieuse et surtout politique » qui sont « apparues, progressivement au lendemain des guerres napoléoniennes⁴⁰⁸ ». Todd remonte ainsi aux sources de la culture économique française et de ses faveurs pour le protectionnisme, en prenant en compte la construction des théories économiques et la circulation des savoirs chez les élites et dans les lieux du pouvoir politique. Il prend ainsi en considération comment les services douaniers ont été mobilisés, entre 1814 et 1824, comme une véritable « armée des douanes », et les effets de la sévère répression douanière sur les acteurs du commerce.

Plus récemment, de nombreux auteurs se sont prononcés pour la mise en place d'un protectionnisme *de zone*, notamment au sein de l'Union européenne, tels Jean Marcel Jeanneney, Maurice Allais, ou encore Walden Bello, Emmanuel Todd ou Jacques Sapir. Leurs contributions prennent place dans L'enjeu n'est plus tant de se fermer totalement par rapport aux flux du commerce mondial que d'offrir une régulation plus adaptée des échanges entre nations. Il s'agit notamment par rapport à la concurrence internationale des pays « moins disant » socialement et instaurant une concurrence jugée déloyale. Le débat a également pris les atours d'une fiscalité *écologique* avec la volonté de fiscaliser les marchandises ne respectant pas des conditions de production respectueuses de l'environnement. En 2012, trois journalistes économiques résumaient un certain nombre de ces débats dans un livre au titre particulièrement évocateur (« *Inévitable protectionnisme* »), dans lequel ils pointaient la difficulté de remettre en question les dogmes libéraux issus

⁴⁰⁷ TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Paris : Grasset, 2008. MOULLIER, Igor. « La préférence française pour le protectionnisme. Retour sur un débat historique », in *La Vie des idées*, 1er décembre 2008. URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-preference-francaise-pour-le.html>

⁴⁰⁸ TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Op cit. p. 9-10.

de l'après-seconde guerre mondiale. L'ouvrage se prononçait pour la définition d'un protectionnisme « positif, européen, social et écologique, à l'opposé du nationalisme et du repli sur soi⁴⁰⁹ ». Sans rejeter le libre-échange comme mode d'organisation général, ces différents débats soulignent néanmoins la volonté de réintroduire un certain nombre de protections économiques aux frontières nationales ou européennes.

Face aux difficultés économiques et sociales et aux promesses non tenues du cycle libéral, le protectionnisme a ainsi récemment été partiellement réhabilité, notamment à partir du milieu des années 2000 avec un retour de certaines approches ou pratiques néo-protectionnistes⁴¹⁰. Les limites concrètes du libéralisme économique mondial, tenant notamment à l'impossibilité d'offrir la prospérité économique attendue à certaines catégories de la population et intégrant les Etats occidentaux dans un système fortement concurrentiel au niveau global, ont donné lieu à l'émergence de nouveaux espaces critiques⁴¹¹. Des économistes célèbres et légitimes dans le champ économique, tels les américains Joseph Stiglitz⁴¹² ou Paul Krugman, non suspects de positions idéologiques antilibérales, ont par exemple émis des réserves sur les politiques basées uniquement sur un libre échange non régulé. Ce débat a débordé le cercle des économistes pour gagner la sphère politique. Le « patriotisme économique⁴¹³ » prôné en 2005 par le Premier ministre Dominique de Villepin, mais aussi les nombreux ouvrages traitant aujourd'hui de la « démondialisation⁴¹⁴ », ou l'idée de réinstaurer des droits de douanes indexés sur des critères sociaux ou environnementaux, participent de ce retour du protectionnisme et de la mobilisation d'instruments douaniers rénovés⁴¹⁵. Plusieurs essais économiques critiques ont d'ailleurs été publiés en France depuis une dizaine d'années sur ce thème du protectionnisme tels ceux d'Emmanuel Todd⁴¹⁶, d'Olivier Pastre⁴¹⁷, d'Eric Delbecque⁴¹⁸,

⁴⁰⁹ DEDIEU, Franck. MASSE-STAMBERGER, Benjamin. TRICORNOT, Adrien. *Inévitable protectionnisme*. Paris : Gallimard, 2012.

⁴¹⁰ ABDELMALKI, Lahsen. SANDRETTO René. *Politiques commerciales des grandes puissances. La tentation néoprotectionniste*. Bruxelles : Belgique, éditions De Boeck, 2011.

⁴¹¹ POISSONIER H. « Réussite et espoirs déçus. Ouverture commerciale et développement économique », in COLLE, David (dir) *D'un protectionnisme à l'autre. La fin de la mondialisation ?* Paris : PUF, coll. Major, 2009, pp. 139-164. MULLER, Pierre. *La société de l'efficacité globale*. Paris : PUF, 2015.

⁴¹² STIGLITZ, Joseph. *La grande désillusion*. Paris : Plon, 2002 (et Livre de Poche, 2003). STIGLITZ, Joseph. *Quand le capitalisme perd la tête*. Paris : Le livre de poche, 2005. STIGLITZ, Joseph, *Un autre monde : Contre le fanatisme du marché*. Paris: Fayard, 2006.

⁴¹³ DELBECQUE, Éric. *Quel patriotisme économique ?* Paris: PUF, 2008.

⁴¹⁴ MONTEBOURG, Arnaud. *Votez pour la démondialisation !* Paris : Flammarion, 2011. SAPIR, Jacques. *La démondialisation*. Seuil, Paris, 2011.

⁴¹⁵ MARTINEZ Jean-Claude. *Les droits de douanes déductibles contre le retour du protectionnisme*. Paris : L'Harmattan, 2008.

⁴¹⁶ TODD, Emmanuel. *L'illusion économique*. Paris : Gallimard, Folio, 1999.

⁴¹⁷ PASTRE, Olivier. *La méthode Colbert ou le patriotisme économique efficace*. Paris : Perrin, 2006.

de Jacques Sapir⁴¹⁹, de Franck Dedieu, Benjamin Masse-Stamberger et Adrien de Tricornot⁴²⁰. Le petit livre reprenant les articles publiés dans le Monde diplomatique par Chang, Halimi, Lordon, Ruffin et Sapir et intitulé *Le protectionnisme et ses ennemis*⁴²¹ rend également compte d'une certaine inversion de tendance : ce n'est plus le protectionnisme qui tend désormais à être appréhendé comme un problème, mais plutôt le libéralisme économique non régulé.

Le protectionnisme économique s'est également invitée dans les débats et propositions politiques. Les Etats et les principales organisations économiques internationales, notamment l'OMC, se prononcent pourtant pour une libéralisation toujours plus forte des flux commerciaux de marchandises et de services. Néanmoins, la hausse du chômage et le processus de désindustrialisation conduisent les opinions publiques et certaines entreprises à demander une plus grande protection des marchés nationaux à leurs gouvernements. Ils ont donné lieu à un retour des arguments protectionnistes dans le débat public et politique (en France, notamment à la veille des élections présidentielles françaises de 2012). En France, les partis politiques se positionnent peu sur ces questions. Répondant à un journaliste du quotidien *Le Monde*, l'économiste Gaël Giraud soulignait ainsi que le « thème d'un échange juste » (*fair trade*) est soutenu par le Parti Socialiste depuis 2010, et qu'il est défendu par la Fondation Jean-Jaurès, notamment par le député européen Henri Weber⁴²². De même, le principe de « réciprocité dans les échanges », évoqué par Nicolas Sarkozy, a été intégré dans le programme de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) en décembre 2016. Celui-ci proposait la mise en place d'une régulation commerciale européenne qui pénaliserait les produits en provenance de pays pratiquant des conditions de travail jugées « indécentes » par l'Organisation internationale du travail (OIT). Autre exemple, l'instauration d'une taxe carbone constitue une mesure plutôt protectionniste, soutenue par l'Institut Montaigne, think-tank plutôt libéral. Mais c'est Arnaud Montebourg qui a fait de la « démondialisation » un véritable crédo politique. Celui-ci vise à transformer en projet politique volontariste un virage déjà pris par des pays émergents

⁴¹⁸ DELBECQUE, Eric. *Quel patriotisme économique ?* Paris : PUF, 2008.

⁴¹⁹ SAPIR, Jacques. *La démondialisation*. Seuil, Paris, 2011.

⁴²⁰ DEDIEU, Franck. MASSE-STAMBERGER, Benjamin. TRICORNOT, Adrien. *Inévitable protectionnisme*. Paris : Gallimard, 2012.

⁴²¹ CHANG Haa-Joon. HALIMI, Serge. LORDON, Frédéric. SAPIR, Jacques. *Le protectionnisme et ses ennemis*. Paris ; Les Liens qui libèrent. Le monde diplomatique, 2012.

⁴²² GIRAUD, Gaël. « Le protectionnisme est aussi ambigu à droite qu'à gauche », article paru dans l'édition du 31.03.12 du quotidien *Le Monde*.

(dont la Chine) qui tentent de réorienter une partie de leur production vers leur marché intérieur plutôt que vers les pays du Nord.

Néanmoins, mis à part quelques positionnements sur le « patriotisme économique » (défendu en 2005 par Dominique de Villepint) ou sur la « démondialisation » (soutenue par Arnaud Montebourg), les réflexions politiques se centrent davantage sur la question de la compétitivité des entreprises que sur les moyens de la défense économique. Le Front national est ainsi le seul parti politique à évoquer explicitement, dans sa plate-forme programmatique, une réintroduction de droits de douanes aux frontières nationales. Son programme indique que des « protections raisonnées aux frontières nationales, via notamment des droits de douane ou des contingentements, seront déterminées non seulement selon le niveau de protection sociale des pays exportateurs, mais aussi selon la qualité écologique et de sécurité de leur production ». De même, ce programme indique que « toute tentative des institutions européennes d'accepter dans le cadre de l'OMC de nouvelles réductions des tarifs douaniers, du soutien interne, des subventions à l'exportation ou de la protection des indications géographiques rencontrera d'emblée l'opposition de la France. (...) Cette politique se fera parallèlement à la mise en place de protections intelligentes aux frontières face à la concurrence internationale déloyale (droits de douane ciblés et quotas d'importation), c'est à dire vis-à-vis des pays qui nous concurrencent de façon déloyale (par exemple la Chine ou certains pays d'Europe de l'Est, mais non les pays de niveau économique, social et environnemental comparable comme l'Allemagne ou les Etats-Unis) ». Le Front national cherche ainsi à développer une rhétorique au sein de laquelle les instruments douaniers sont réhabilités au service d'un projet de protection de l'économie de la nation. Néanmoins, la plupart des instruments évoqués existent déjà au niveau européen et sont déjà mobilisés sélectivement dans le cadre des dispositifs de « défense commerciale ».

La question de la réintroduction de mesures de protection commerciale, dont les droits de douane constituent l'archétype, porte cependant au-delà du débat politique. C'est d'ailleurs sans doute pour cette raison que les principaux partis politiques ont intégré dans leurs discours des énoncés renvoyant à ces enjeux. Car la société française se questionne sur le processus de mondialisation et sur ses effets sociaux au sein de la société française. Un sondage commandé par l'Association « Manifeste pour un débat sur le libre échange », réalisé par l'IFOP en mai 2011 et publié par le quotidien *La Croix*, interrogeait le projet de

réinstaurer des barrières plus fortes aux échanges mondiaux⁴²³. Ce sondage, intitulé « Les Français, le protectionnisme et le libre échange » visait à recueillir l'opinion des français à l'égard de l'ouverture des frontières et des droits de douane. Ses résultats soulignaient le sentiment de « révolte » présent chez de nombreux français, notamment chez les employés (52% de révoltés) et les ouvriers (64%), face à la situation économique et sociale de la France à la veille des élections présidentielles de 2012. Il exposait le jugement très négatif porté à l'égard des conséquences de l'ouverture des frontières sur l'économie française. La vision d'une « mondialisation heureuse » semblait avoir vécu en ce début de XXIème siècle. Le sentiment d'une détérioration des conditions de vie touchait d'ailleurs autant les sympathisants de la gauche que de la droite partisane. Ainsi, seuls 24% des sondés pensaient que l'ouverture des frontières est plutôt une « bonne chose » pour la France. De même seul 18% pensaient qu'il s'agit d'une bonne chose pour les petites et moyennes entreprises françaises, et 13% seulement une bonne chose pour les salariés français. Les sondés pensaient en revanche que cette ouverture a bénéficié aux sociétés multinationales (54% des sondés) et aux pays en voie de développement (50% des sondés).

Ces résultats soulignaient le clivage existant, dans les perceptions sociales, entre le modèle de la « petite entreprise », fondée sur un modèle productif attaché au territoire national et souffrant de la concurrence internationale, y compris sur le marché national, et le modèle de la firme multinationale fondé sur des capacités à assurer une mobilisation stratégique de ses ressources financières et productives au niveau global. Les projections réalisées par les sondés étaient également très pessimistes : 75% des sondés déclaraient que l'ouverture des frontières françaises à des marchandises chinoises ou indiennes, et réciproquement, aura des effets négatifs sur l'emploi. Seuls 11% des sondés pensaient à des effets positifs sur l'emploi. Ainsi, plus des deux tiers des sondés (soit 70%) se disaient opposés au faible niveau des taxes appliquées aux marchandises en provenance des pays émergents (dont 40% de « plutôt opposé » et 30% de « tout à fait opposé »). Ces sondés se prononçaient ainsi à 65% pour une augmentation des droits de douane et, ici encore, cet avis transcendait les clivages partisans (71% pour les sympathisants PS, 75% pour les sympathisants UMP, et 61 % pour les sympathisants Front National). Seulement 14% des sondés indiquaient qu'il ne faudrait « pas changer le niveau de ces taxes » et 7% qu'il faudrait les « baisser ». Les attentes concernant cette hausse des taxes étaient dans l'ordre : la protection du savoir-

⁴²³ IFOP. *Les Français, le protectionnisme et le libre-échange*. Sondage IFOP, 2011. L'enquête a été réalisée en ligne du 6 au 10 avril, par l'IFOP sur un échantillon de 1 052 personnes, représentatif de la population française, âgées de 18 ans et plus (méthode des quotas).

faire français (59% pensant que la hausse aurait un impact « positif » en la matière), l'activité des entreprises françaises du secteur de l'industrie (57% contre 20%), l'emploi (55% contre 18%), la croissance économique en France (50% contre 19%), et l'activité des entreprises françaises du secteur de services (42% contre 19%). En revanche, les personnes interrogées pensaient que cette hausse des taxes aurait un impact « négatif » sur le prix des produits de consommation en France, donc sur le pouvoir d'achat (44% déclaraient que la hausse aurait des conséquences « négatives », 29% des impacts « positifs », 14% « aucune conséquences »).

Ce sondage est particulièrement intéressant car il montre, à la veille des élections présidentielles de 2012, un attachement, au sein de la population, à l'instrument tarifaire douanier comme outil de protection de l'économie nationale tant au niveau de la préservation de l'appareil productif que de celle des emplois. Il montre que ce dernier est jugé utile pour protéger les petites et moyennes entreprises plutôt que les firmes multinationales jugées plus aptes à bénéficier de la libéralisation commerciale internationale. Il met également en exergue une forme de découplage entre sphère sociale et sphère politique. Alors que cette dernière tend à souligner les gains liés à l'ouverture réciproque des marchés en matière économique, les populations tendent aujourd'hui à douter des bénéfices de la mondialisation. Les négociations commerciales conduites dans le cadre de l'OMC ou du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) donnent ainsi lieu à de nombreuses contestations, car jugées obscures et éloignées de l'espace démocratique.

Cette aversion pour la mondialisation en France est encore très présente en 2017. Dans un sondage IPSOS portant sur les « Fractures françaises »⁴²⁴, en juin 2017, 48% des français considèrent que la mondialisation est une menace pour la France, et 53% qu'elle doit se protéger davantage dans le monde d'aujourd'hui. Le sondage pose également que la gauche est plus ouverte à la mondialisation tandis que les sympathisants FN et les ouvriers y voient une menace. De même, la demande d'ouverture économique progresse dans toutes les catégories, à l'exception des ouvriers. Ainsi, comme le soulignent les résultats de ce sondage, « la question du libre-échange divise les français ». En effet, 50% des sondés désirent aller vers plus de libre échange et les autres 50% vers plus de protectionnisme...

⁴²⁴ IFOP. *Fractures françaises*. Sondage IFOP, 2017. L'enquête a été réalisée en ligne du 21 au 27 juin 2017 sur un échantillon de 1000 personnes, représentatif de la population française, âgées de 18 ans et plus (méthode des quotas).

2 - De l'Etat douanier territorial ...

Le modèle légué par l'histoire des derniers siècles est donc celui d'un *Etat douanier territorial*. L'Etat est ainsi progressivement devenu un espace économique unifié à l'intérieur duquel la libre circulation des marchandises a été reconnue et aux frontières duquel le commerce est régulé par l'intermédiaire de l'instrument douanier. La douane est ainsi devenue un instrument central de la politique commerciale organisant et régulant les échanges avec l'étranger. Le territoire national constitue dès lors l'unité considérée comme pertinente pour l'organisation des échanges économiques internationaux, les pouvoirs politiques alternant les périodes de libéralisme et de protectionnisme économiques. Ainsi, selon Rainelli, « l'étude des politiques commerciales depuis le début du XIX^e siècle révèle qu'il n'y a pas de tendance lourde orientée dans un sens, le protectionnisme laissant par exemple progressivement la place au libre-échange. Bien au contraire, il existe des cycles marqués par l'affaiblissement ou par le renforcement du protectionnisme, qui peuvent être rapprochés des fluctuations générales de l'activité économique. En règle générale, les périodes de récession favorisent la montée du protectionnisme, alors que celles d'expansion sont plus favorables au libre-échange⁴²⁵ ». Les entreprises nationales et les populations pouvaient vivre sous l'aile protectrice de cet Etat douanier territorial définissant une politique commerciale en liaison avec ses objectifs de puissance.

Historiquement, les droits de douanes ainsi été perçus aux frontières ont été utilisés pour protéger des secteurs économiques particuliers. L'un des exemples les plus classiques est la mise en place des « Corn Laws » en Angleterre au XVII^e siècle. Ces lois protectionnistes, destinées à protéger l'industrie céréalière, seront abrogées en 1846 sous la pression de groupes libre échangistes mais également à la suite des famines touchant l'Irlande et qui ont nécessité un réapprovisionnement à partir de l'étranger. En France, le tarif dit « Méline » (du nom du Président de la Chambre des députés qui le fera adopter) de 1892 est resté célèbre car il augmentera sensiblement les droits perçus sur les marchandises importées avec pour objectif de protéger les agriculteurs contre les produits agricoles étrangers à bas prix. Aux Etats-Unis, durant la crise de 1929, le gouvernement fera également voter un dispositif douanier protectionniste, le *Smoot-Hawley Tariff Act*, promulgué le 17 juin 1930. Ces mesures, destinées à protéger des secteurs industriels ou agricoles nationaux, ont souvent mauvaise presse dans les cercles économiques. D'une

⁴²⁵ RAINELLI, Michel. *L'Organisation mondiale du commerce*. Paris : La découverte, 2002, p. 5.

part, leur instauration peut aboutir à renchérir le prix des produits offerts à la population nationale. Protection des industries et optimisation des prix offerts aux citoyens peuvent donc se présenter comme des objectifs opposés pour les gouvernements nationaux. En outre, l'instauration de protections tarifaires généralisées peut engager un cycle de « guerre douanière », avec la mise en œuvre de représailles commerciales ayant pour effet de limiter le volume des échanges et les gains pour chacun des Etats. Enfin, les mesures douanières trop protectrices pour le tissu économique national peuvent générer une économie de rente au détriment non seulement du consommateur, mais également de la performance économique générale de la nation. En effet, des acteurs économiques non soumis à la concurrence risquent de ne plus s'adapter au contexte mondial tant en termes d'organisation que d'innovation.

Ce modèle uniquement stato-centré évoluera fortement à la suite du second conflit mondial avec la libéralisation d'un commerce international porteur d'ambitions en matière de développement économique et humain. Les droits de douane vont ainsi progressivement devenir résiduels entre les Etats développés suite à un vaste mouvement de désarmement tarifaire, mais sans pour autant disparaître complètement. Le niveau des droits de douanes est en effet abordé comme un problème à la fin de la seconde guerre mondiale. Le *General Agreement on Tariff and Trade* (accords du GATT) de 1947 établit que les droits de douane constituent de « sérieux obstacles au commerce » et que des négociations doivent être conduites pour assurer une « réduction substantielle » de leur niveau général. La libéralisation du commerce international est alors appréhendée comme un nouveau référentiel, celle-ci étant désormais considérée comme un facteur de développement économique profitable à l'ensemble des Etats. Centrée principalement sur la réduction du niveau des droits de douanes, elle constituait une réponse à la phase protectionniste qui s'était développée à la suite de la crise de 1929, et qui était considérée comme portant une responsabilité dans le déclenchement de la guerre.

Le GATT va ainsi promouvoir la « clause de la nation la plus favorisée » (approche multilatérale) et engager une série de négociations (« cycles » ou « rounds ») qui offriront un cadre aux négociations jusqu'à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994. Ils vont engager les Etats parties prenantes dans un processus, long mais continu, de « désarmement tarifaire ». Ainsi comme le souligne Olivier Pastré, « le premier round de négociations (...) s'est déroulé en 1947 à Genève en présence de 23 pays

fondateurs et a permis de décider rien moins que 45 000 réductions tarifaires concernant la moitié du commerce mondial. Puis il y a eu l'*Annecy round* en 1949 (5000 réductions), le *Torquay round* en 1951 (8700) puis trois autres rounds qui virent les concessions tarifaires se multiplier. Jusqu'au *Kennedy round* (1963-1967), qui vit le nombre de participants s'élargir à 62 et les questions non tarifaires abordées. Le *Tokyo round* (1973-1979) permit d'aborder enfin de front les questions qui fâchent dans le domaine agricole, et l'*Uruguay round* (1986-1994) celles concernant la propriété industrielle en présence de 107 pays⁴²⁶ ».

A partir des années 1970, ces négociations internationales vont ainsi progressivement s'étendre à d'autres types d'obstacles au commerce ne relevant pas simplement du niveau des droits de douane. Ces « mesures non tarifaires » variées vont être appréhendées comme limitant encore la fluidité des échanges internationaux et la croissance économique mondiale. Par exemple, les quotas (ou contingents) permettent d'importer des biens dans des limites déterminées à l'avance en fonction des besoins définis pour le marché interne (on parle aussi de « restrictions quantitatives » aux échanges). Ils peuvent être « quantitatifs » (visent à restreindre le volume des marchandises importées) ou « tarifaires » (un certain quota de marchandises peut être importé à un tarif donné ; une fois le contingent atteint, un droit de douane supérieur s'applique aux nouvelles importations). De même, les normes (techniques, sanitaires, environnementales) peuvent être considérées comme des instruments permettant de limiter l'accès à un marché. On peut également évoquer les « subventions nationales » à l'exportation que les Etats attribuent à leurs industries. Les coûts générés par les complexités administratives entravant la circulation des marchandises au niveau mondial constituent également des formes de restriction de la circulation internationales des marchandises.

Durant la même période, on verra également se constituer une régionalisation de l'économie mondiale. La protection douanière va progressivement s'organiser à d'autres échelles que celle de l'Etat-nation : celui de la région économique supranationale dans le cadre d'unions douanières, voire de marchés communs. Au système de négociation multilatéral du GATT, on va ainsi voir se surimposer une série d'accords commerciaux régionaux. Ainsi, en Europe, suite à l'émergence de la Communauté Economique Européenne (CEE) en 1957, une Union douanière européenne assise sur un « territoire

⁴²⁶ PASTRE, Olivier. *La méthode Colbert ou le patriotisme économique efficace*. Paris : Perrin, 2006, pp. 87-88.

douanier communautaire » et un tarif douanier commun sont établis dès 1968. La signature de l'Acte unique européen en 1986 et la réalisation du Grand Marché Intérieur européen en 1993 ont approfondi ce processus. Les droits de douane sont désormais perçus aux frontières douanières communautaires : la marchandise, une fois « dédouanée » aux frontières extérieures, est alors « mise en libre pratique » et peut circuler librement au sein de l'espace européen. De même, le pouvoir de négociation en matière de commerce international sera progressivement transféré à Bruxelles, l'Union européenne disposant d'une politique commerciale commune.

Au niveau multilatéral, un nouveau pas sera cependant franchi avec la création de l'*Organisation Mondiale du Commerce (OMC)* à la suite de l'Uruguay Round (1986-1994). Cette organisation constitue désormais l'espace multilatéral de négociation et de construction des normes pour la libéralisation du commerce international. Néanmoins, dans le cadre du *programme de Doha* (Qatar) en 2001 et de la conférence ministérielle de Cancún (Mexique) en 2003, les négociations butteront sur de nombreuses difficultés, notamment concernant le domaine agricole. La conférence ministérielle de Hong Kong en 2006 a également marqué un échec des discussions. Cet affaiblissement relatif du cadre multilatéral de négociation s'est soldé par une relance des négociations parallèles entre les grands blocs économiques régionaux. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)⁴²⁷, espace de travail constitué entre les Etats-Unis et l'Union européenne, constitue l'un des exemples les plus éclairants de ces dynamiques interrégionales. On peut également citer le Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) entre l'UE et le Canada qui est partiellement entré en vigueur en septembre 2017. Un nouvel accord a néanmoins été récemment conclu au niveau multilatéral, avec l'adoption du « paquet de Nairobi » (Kenya), lors de la dixième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue du 15 au 19 décembre 2015. Celui-ci contient six décisions ministérielles sur l'agriculture, le coton et des questions relatives aux pays les moins avancés (PMA). De même, l'OMC cherche aujourd'hui à promouvoir la mise en œuvre « l'Accord sur la Facilitation des Echanges » (AFE) destiné à éliminer un ensemble d'obstacles administratifs au commerce.

⁴²⁷ « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement" (PTCI), mais on utilise généralement l'acronyme anglais TTIP pour "Transatlantic Trade and Investment Partnership ».

Les droits de douanes ne semblent donc plus appréhendés comme des instruments de protection économique et commerciale pour les Etats développés. Aujourd'hui la moyenne des droits de douanes appliqués a été très largement réduite. Les tarifs douaniers moyens des pays industrialisés ont ainsi été divisés par trois entre la fin des années 1949 et le début des années 1960⁴²⁸. Olivier Pastré souligne ainsi que de 1947 à aujourd'hui, la protection moyenne est passée de 48% à environ 5%, avec une multiplication par 22 des exportations. On assiste donc au cours de la seconde moitié du XXème siècle à une explosion des échanges commerciaux internationaux ainsi qu'à une diminution parallèle et très conséquente du niveau des tarifs douaniers. En 2014, selon les données fournies par l'OMC, le montant moyen de ces droits de douane était de 5,31% pour l'Union européenne, de 3,51% pour les Etats-Unis, de 4,17% pour le Canada, de 8,43% pour la Fédération de Russie, de 9,55% pour la Chine, de 4,21% pour le Japon et de 13,48% pour l'Inde.

Leur niveau moyen peut ainsi être considéré comme résiduel. Les droits de douanes apparaissent ainsi comme des instruments archaïques de protection pour les pays industrialisés. Ils sont souvent considérés comme des vestiges de temps protectionnistes et renvoient à des périodes de repli, de crise, voire de guerre, que la plupart des acteurs politiques et économiques veulent aujourd'hui conjurer au profit d'une logique d'ouverture et de croissance économique partagée. Cette vision libérale, souvent fondée sur le paradigme de la spécialisation internationale du travail et du « doux commerce » cher à Montesquieu, s'est affirmée comme le modèle dominant pour la construction des relations commerciales internationales depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ainsi, aucun chef de gouvernement ne se risque, aujourd'hui, à évoquer le retour d'un protectionnisme basé sur le rétablissement de droits de douanes élevés à l'importation.

3- ... à un Etat néo-douanier

L'instrumentation des droits de douanes, stricto sensu, en matière de protection économique et commerciale s'est aujourd'hui considérablement affaiblie dans le cadre de la libéralisation du commerce international initiée depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Parallèlement, les intérêts des différentes entreprises ne peuvent plus être saisis de façon unidimensionnelle. Selon la conjoncture économique, leur secteur d'activité, leur

⁴²⁸ RAINELLI, Michel. *L'Organisation mondiale du commerce. Op cit.* p. 53.

« nationalité », les demandes de protection formulées par les acteurs économiques peuvent s'avérer éminemment variables. La protection douanière du territoire, des populations et des acteurs économiques apparaît ainsi particulièrement complexe. Elle implique de prendre en compte de nouveaux compromis entre douanes et entreprises dans un espace mondial toujours plus ouvert économiquement et exposé à de nouveaux risques criminels transnationaux. Ce sont ces multiples enjeux de la transformation des relations entre douanes et entreprises que l'on tentera de présenter dans les développements suivants. Ils soulignent les modalités particulièrement subtiles selon lesquelles se restructurent les relations les acteurs autour des nouveaux contextes économiques. Cette régulation douanière recouvre à la fois des enjeux et des instruments traditionnels de protection tarifaires, mais aussi le développement de la compétitivité des territoires et des firmes. Elle se met en place dans un environnement mondial particulièrement fluide où l'on assiste à un découplage relatif entre populations, acteurs économiques, et pouvoirs politiques territorialisés.

Ainsi, en dépit des contestations de l'ordre économique libéral, la réintroduction de droits de douanes traditionnels ne semble pas à l'ordre du jour dans les espaces de négociation commerciale. Dans un document récent de la Direction générale au commerce de la Commission européenne, dénommé « L'UE, commerce et investissements 2014 », on sent même poindre, au sein des institutions européennes, la crainte que les contestations du libre-échange ne se traduisent par un repli économique généralisé. L'argumentaire européen mobilisé au sein de ce document débute, en effet, par un slogan : « Protectionnisme ? Non merci ! » (Commission européenne, 2014, p.5). Il souligne les risques économiques d'une mise à distance de l'économie européenne par rapport aux circuits commerciaux mondiaux. Pour la Commission européenne en effet, « deux tiers des importations de l'Union européenne concernent des matières premières et des composants entrant dans des processus de production. Accroître le coût des importations rendrait les producteurs européens moins compétitifs aussi bien sur le marché domestique de l'UE qu'à l'exportation, avec pour corollaire direct des pertes de production et d'emplois au niveau européen. En outre, de nos jours, les produits (comme les smartphones) sont rarement fabriqués dans un seul pays. L'adoption par l'Union de mesures protectionnistes exclurait dès lors les entreprises européennes des chaînes d'approvisionnement internationales — le résultat final étant que nous devrions alors payer davantage pour des articles tels que téléphones mobiles et tablettes et que moins de valeur serait produite en

Europe. Tout cela démontre que, de plus en plus, les pays doivent importer pour être en mesure d'exporter, ce qui souligne l'importance vitale de l'intégration dans le système commercial mondial pour parvenir à une croissance durable. Un repli protectionniste de l'UE aurait, qui plus est, pour effet de déclencher des actions de rétorsion d'autres niveaux. L'Union serait la première à souffrir d'une guerre protectionniste, à la fois parce qu'elle est un grand exportateur mondial et du fait que nombre de ses partenaires ont libéralisé de façon autonome et appliquent des droits inférieurs à leurs obligations légales, ce qui implique qu'ils pourraient aussi les relever. Durant la crise financière de 2008-2009, alors que, considérées séparément, les mesures aux frontières n'affectèrent qu'environ 1 % du commerce mondial, elles produisirent un effet double sur les exportations de l'Union européenne. En cas de guerre commerciale, l'UE éprouverait aussi plus de difficultés pour financer son déficit croissant en produits énergétiques (458 milliards d'euros en 2012), dû en grande partie à son manque de ressources naturelles. L'Union a aussi pris en interne des mesures importantes afin de réduire le protectionnisme, comme en témoigne, dans le domaine agricole, le plafonnement des aides accordées aux agriculteurs européens. » (Commission européenne, 2014, 5). Pour les instances européennes, toute réinstauration de droits de douanes élevés aurait ainsi des effets pénalisants pour l'ensemble de la zone européenne à la fois en termes de performance économique et d'emploi. Ainsi, les Etats encouragent-ils toujours leur démantèlement en dépit de leurs niveaux déjà réduit.

A ces éléments s'ajoutent la prise en considération des nouveaux référentiels d'analyse du commerce mondial qui tendent à démontrer que les droits de douanes, même à un niveau réduit, affectent toujours la performance du commerce international. Ce dernier ne correspond plus à celui qui prévalait au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle. Comme le note Michalet, « la part des échanges intra-branches, d'un côté, et celle des échanges intra-firmes, de l'autre, deviennent toutes les deux de plus en plus importantes dans le commerce total. Il s'ensuit que les échanges sont composés d'une façon croissante de biens intermédiaires et de composants. Ces constats entrent radicalement en contradiction avec les analyses classiques de la spécialisation internationale⁴²⁹ ». Cette mutation des échanges internationaux se fonde donc aujourd'hui sur la notion de « chaîne de valeur mondiales⁴³⁰ ». La fragmentation des processus de production implique que des droits de

⁴²⁹ MICHALET, Charles-Albert. *Mondialisation, La Grande rupture*. Paris : La découverte, 2007, p.46.

⁴³⁰ VADCAR, C. « Les chaînes de valeur mondiales. Paradigme du commerce international », *Friedland Papers*, CCI Paris, mars 2015.

douanes, certes désormais minimes mais néanmoins multiples, affectent les nombreux échanges internationaux nécessaires à la réalisation d'un seul et même produit. Ils s'accumulent alors le long de la chaîne de fabrication désormais organisée au niveau international⁴³¹. Ainsi, même résiduels, les droits de douane sont à nouveau considérés comme affectant la compétitivité des entreprises multinationales. Ils font d'ailleurs l'objet d'un chapitre de négociation entre l'Union européenne et les Etats unis au sein du TIPP (dans un autre document, « Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement : 10 idées reçues sur le TTIP. Démêler le vrai du faux », la Commission européenne souligne d'ailleurs l'intérêt pour les entreprises à démanteler les derniers droits de douanes existant entre les Etats-Unis et l'Union européenne).

Par-delà le niveau des stricts droits de douanes, ce sont également les procédures administratives douanières qui sont désormais perçues comme affectant la performance économique des entreprises. On peut ainsi lire sur le site internet de l'OMC : « selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), pour une transaction douanière il y a en moyenne 20 à 30 intervenants différents, 40 documents, 200 éléments de données (dont 30 se répètent au moins 30 fois), et 60 à 70% de l'ensemble des données qui sont saisis au moins deux fois. Avec l'abaissement des droits de douane dans le monde entier, le coût des formalités douanières excéderait dans bien des cas le montant des droits à acquitter. Dans l'environnement commercial actuel, qui appelle des méthodes de production et de livraison en flux tendu, il faut que les négociants puissent prévoir et effectuer rapidement la mise en circulation des marchandises » (site OMC, 2016).

Ainsi, les membres de l'OMC, lors de la Conférence ministérielle de Bali en décembre 2013, ont négocié un « Accord sur la facilitation des échanges » (AFE) et ont adopté, le 27 novembre 2014, un Protocole d'amendement pour son insertion au sein de l'Accord sur l'OMC. Celui-ci vise à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, dont les marchandises en transit. Il prévoit également une coopération effective entre les douanes et les autres autorités compétentes pour les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières. Il comporte aussi des dispositions relatives à l'assistance technique et au « renforcement des capacités » des administrations douanières. L'objectif n'est donc plus seulement de diminuer le niveau des droits de douanes, mais tout simplement de faire disparaître toutes les mesures

⁴³¹ *Rapport sur le commerce mondial*. OMC, 2015.

administratives « douanières » susceptibles de ralentir la circulation internationale des marchandises et qui se traduisent par des coûts pour les entreprises. Pour l'OMC, la mise en œuvre de l'AFE pourrait avoir un effet plus important sur le commerce international que l'élimination de tous les droits de douane restants. Les négociations engagées dans le cadre du TTIP visent, elles aussi, le même objectif.

Il est d'autant plus étonnant que ce programme qui vise à faire disparaître à la fois les droits de douanes, mais encore l'ensemble des formalités opérées par les administrations douanières, soit soutenu par les organisations douanières. Ainsi, l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) s'est félicitée, par la voix de son secrétaire général, de la signature de cet accord. Elle a d'ailleurs été reconnue par ce même accord comme étant le porte-parole de la communauté douanière internationale⁴³². Le Conseil de l'OMD a d'ailleurs lancé en juin 2014 un nouveau programme de facilitation des échanges à cet occasion dénommé Mercator, en présence du Directeur général de l'OMC Roberto Azevêdo. On pourrait analyser ce positionnement de l'OMD comme relativement schizophrénique. En effet, alors qu'elle représente la communauté douanière internationale, l'OMD participe activement à l'accompagnement de mesures de l'Organisation Mondiale du Commerce dont le but explicite est désormais non plus seulement de faire baisser le niveau des droits de douanes, mais l'ensemble des procédures et formalités « douanières » ralentissant les échanges commerciaux mondiaux. En somme, un programme qui vise à terme à la disparition des administrations douanières ... Cette contradiction peut néanmoins être analysée. D'une part, il est difficile pour une organisation telle que l'OMD d'aller à l'encontre d'un accord facilitant le commerce au simple nom d'une approche corporatiste douanière. Dans ce sens, elle ne peut que se positionner que comme un acteur des changements globaux qui se mettront ultérieurement à l'œuvre dans le cadre de cet accord AFE. On peut néanmoins encore faire une autre hypothèse : celle d'un changement de paradigme dans le secteur douanier. Ainsi, les services douaniers ne seraient plus des acteurs fiscaux (ce qu'ils sont de moins en moins du point de vue de la perception des droits de douanes) ou de protectionnisme économique (ce qui devient difficile pour des

⁴³² Ainsi, l'article 23 de AFE dispose que le Comité AFE de l'OMC entretiendra des relations étroites avec l'OMD.

« Le Comité entretiendra des relations étroites avec d'autres organisations internationales dans le domaine de la facilitation des échanges, telles que l'OMD, dans le but d'obtenir les meilleurs avis disponibles pour la mise en œuvre et l'administration du présent accord et afin d'éviter les chevauchements inutiles des activités. A cette fin, le Comité pourra inviter des représentants de ces organisations ou leurs organes subsidiaires : a) à assister aux réunions du Comité ; et b) à discuter de questions spécifiques relatives à la mise en œuvre du présent accord ».

économies hautement internationalisées et dépendantes de l'extérieur à la fois pour leurs approvisionnements et leurs ventes), mais des acteurs de régulation de ce commerce selon des modalités qui se construisent de façon incrémentale mais néanmoins visibles.

Pour autant, ces processus de libéralisation et d'ouverture économiques ne vont pas sans difficultés et résistances. On a pu évoquer le rôle des opinions publiques – notamment française - dans cette résistance au changement. On pourrait évoquer également les résistances professionnelles face à ce qui peut être perçu comme un démantèlement des services douaniers. Néanmoins, les batailles tarifaires et surtout l'ensemble des obstacles aux échanges commerciaux n'ont pas totalement disparu au niveau mondial. Il existe toujours des « pics tarifaires », c'est-à-dire des droits de douanes plus élevés appliqués certains types de productions. Pour les pays industrialisés, des droits de 15% ou plus sont généralement considérés comme des « crêtes tarifaires ». L'Union européenne conserve par exemple des droits élevés pour protéger son secteur agricole. Cependant, si le protectionnisme tarifaire n'a pas totalement disparu, il ne constitue plus la seule arme économique « douanière » au sein des politiques commerciales. Bien au contraire, il semble constituer la dernière des stratégies mobilisées, au profit de nouveaux modes d'action.

D'une part, les politiques commerciales comportent d'autres instruments de défense commerciale. Les normes sont également souvent utilisées comme des instruments non tarifaires de protection commerciale. Elles rendent l'accès à certains marchés plus difficiles et font donc l'objet de luttes d'influences dans le cadre de la formulation des instruments de politique commerciale. Le respect de ces normes, dont les administrations douanières nationales doivent veiller à l'application, a donc une importance stratégique dans le cadre des nouveaux affrontements économiques internationaux et l'accès aux marchés. Si l'on met souvent l'accent sur l'importance de la formulation politico-économique de ces normes, on oublie bien souvent de souligner que la question de leur respect (et de la sanction de leur non-respect) constitue également un enjeu tout autant stratégique. C'est ici que les services douaniers interviennent, leurs compétences à réguler, au niveau opérationnel, la circulation des marchandises qui ne satisfont pas à un certain nombre de prescriptions étant au centre de la protection des marchés. Néanmoins, le respect des normes concerne également la protection du consommateur, voire sa sécurité, lorsque certaines marchandises ne respectent pas les règles sanitaires ou de sécurité

minimales. Un autre point concerne enfin l'utilisation des missions douanières dites de « sécurité » à des fins de protection commerciale. En effet, un certain nombre de protections mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre le terrorisme peuvent dissimuler des mesures de limitation des échanges. Dans cette perspective, c'est le champ de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme qui est instrumentalisé pour masquer l'instauration de nouvelles protections commerciales. Si l'économie sert parfois à faire la guerre et si elle peut également être abordée comme un espace guerrier, on ne doit pas occulter que la guerre sert aussi parfois à faire de l'économie. Les protections douanières réinstaurées à des fins de sécurité nationale visent alors moins à se protéger d'un ennemi extérieur, qu'à réinstaurer des formes subtiles d'obstacles au libre-échange pour protéger les marchés intérieurs.

Ainsi, en 2009, l'Inde a pris des mesures protectionnistes contre l'acier et les jouets chinois, la Russie contre les importations automobiles, les Etats-Unis contre les pneumatiques et les tubes d'aciers chinois. En 2013, un bras de fer s'est établi entre l'Union européenne et la Chine contre le dumping de cette dernière concernant les panneaux solaires. Certes, l'instauration de l'OMC a permis la création d'une nouvelle instance en son sein, l'Organe de Règlement des Différents (ORD), chargée de participer à la résolution de ces conflits. Comme le souligne le rapport annuel 2016 de l'OMC, « les Membres de l'OMC continuent d'engager des procédures dans de nombreux domaines commerciaux »⁴³³. Ainsi, selon ce même rapport, le système de règlement des différends de l'OMC « a connu son année la plus chargée jusqu'à présent, avec en moyenne 30 procédures de groupe spécial en cours chaque mois. En 2015, le 500e différend a été porté devant l'OMC, ce qui montre que les Membres de l'OMC continuent à avoir confiance dans le processus de règlement des différends ».

⁴³³ Organisation Mondiale du Commerce. *Rapport annuel 2016*. Pour l'OMC, « les différends en cours portent notamment sur les prescriptions de l'Australie concernant l'emballage neutre des produits du tabac, certaines mesures imposées par l'Argentine concernant le commerce des marchandises et des services, l'interdiction par la Russie de l'importation de produits du porc en provenance de l'Union européenne en raison de préoccupations liées à la peste porcine africaine et les modifications apportées par l'Union européenne à ses concessions tarifaires pour la viande de volaille. Les différends en cours relatifs à des mesures correctives commerciales portent sur les droits antidumping imposés par l'UE sur le biodiesel indonésien, les mesures antidumping appliquées par l'UE à l'importation d'alcools gras en provenance d'Indonésie, d'Inde et de Malaisie, les droits antidumping imposés par la Russie sur certains véhicules utilitaires en provenance de l'UE et les droits compensateurs imposés par l'UE sur certains produits en polyéthylène téréphtalate (PET) en provenance du Pakistan. Le PET est une résine plastique utilisée dans la fabrication de contenants. La procédure du groupe spécial de la mise en conformité dans les différends en matière de mesures correctives commerciales concernant les aéronefs civils gros porteurs de Boeing et d'Airbus sont encore en cours » (p. 114).

Ces différends commerciaux portent d'ailleurs le plus souvent entre grands « partenaires » commerciaux où chacun attaque et se défend comme le montre ce document cartographique de l'OMC⁴³⁴. Ils portent sur diverses matières comme l'indique le second diagramme ci-dessous également produit par l'OMC⁴³⁵ et qui portent toutes sur des mesures tarifaires ou non tarifaires qui relèvent de la compétence des administrations douanières.

Membres de l'OMC ayant participé le plus fréquemment à des différends, 1995-2015

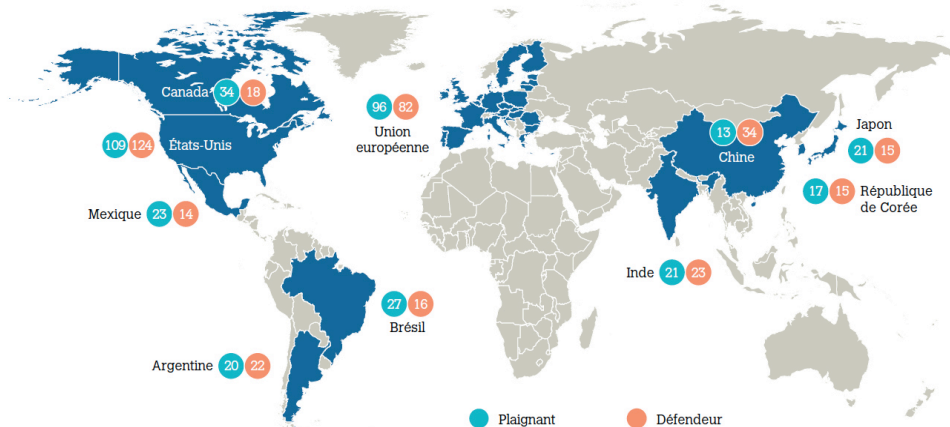
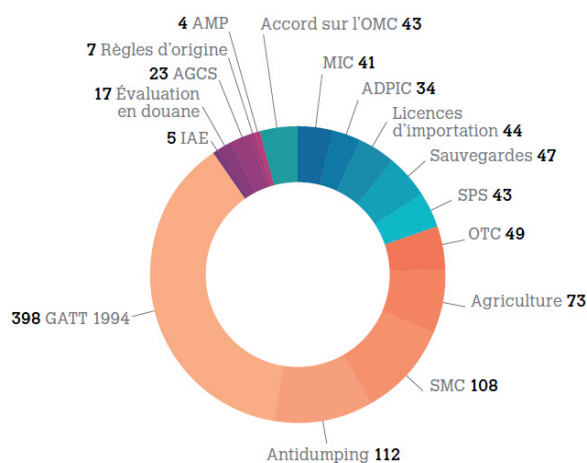


Figure 2. Accords de l'OMC* mentionnés dans les demandes de consultations, 1995-2015 (nombre de fois)



*AGCS: Accord général sur le commerce des services; GATT de 1994: Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; AMP: Accord sur les marchés publics; SMC: subventions et mesures compensatoires; SPS: mesures sanitaires et phytosanitaires; OTC: obstacles techniques au commerce; MIC: mesures concernant les investissements et liées au commerce; ADPIC: aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce; OMC: Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

Source : OMC, 2017

⁴³⁴ Organisation Mondiale du Commerce. *Rapport annuel 2016*, p 17.

⁴³⁵ Organisation Mondiale du Commerce. *Rapport annuel 2016*, p 114.

Dans ce contexte d'affrontement économique, l'Union européenne est assez fortement impliquée, puisque sur la période 1995-2015, elle s'est constituée à 96 reprises comme plaignant et à 82 reprises comme défenderesse. Les douanes apparaissent ainsi comme une matière extrêmement technique, un champ au sein duquel les Etats s'affrontent commercialement autour de la définition des normes et mesures tarifaires et non tarifaires (mesures anti-dumping, normes de santé ou de sécurité, etc.). Les administrations et autres agences douanières apparaissent ainsi comme des acteurs de surveillance et de contrôle de ces rapports de force internationaux et des flux commerciaux afférents. Ces flux ne concernent pas des marchandises qui seraient par nature illégales (ex : stupéfiants, contrefaçons, etc.) mais qui sont illégitimes dans le cadre de ces rapports de force néo-protectionnistes.

Ainsi, en dépit de la libéralisation commerciale et des différents accords promus par l'OMC, il n'en demeure pas moins que les Etats et blocs économiques régionaux mettent en œuvre des enquêtes et des mesures anti-dumping ou antisubventions destinées à se protéger de flux commerciaux jugés inéquitables du point de vue concurrentiel. Le 33^{ème} rapport annuel de la Commission européenne sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne (document COM (2015) 385, du 03/08/2015) faisait ainsi état de 81 mesures antidumping et de 13 mesures antisubventions en vigueur dans l'UE en 2014, concernant 0,29 % des importations totales dans l'UE. Un exemple récent est ainsi celui de la mobilisation du ministre des finances français, Emmanuel Macron en 2014, pour lutter contre le dumping chinois dans le domaine de la sidérurgie. Celui-ci s'est prononcé, au cours du mois de janvier 2016, pour « une logique de lutte anti-dumping très claire, massive, directe » à l'égard de la Chine qui concentre 50% de la capacité mondiale de production d'acier et dont la concurrence affecte les entreprises nationales et européennes. Dans son 35^{ème} rapport⁴³⁶, la Commission européenne indiquait qu'à la fin de l'année 2016, 90 mesures antidumping définitives et 12 mesures antisubventions définitives étaient en vigueur dans l'UE. De même, 0,27 % des importations totales dans l'UE ont fait l'objet de mesures antidumping ou antisubventions en 2016. Enfin, toujours au cours de la même année, 15 nouvelles enquêtes ont été ouvertes (dont 12 pour le secteur de l'acier et des métaux). Ce sont les services douaniers

⁴³⁶ Trente-cinquième rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les activités antidumping, antisubventions et de sauvegarde de l'Union européenne (2016). Document COM (2017) 598 final Bruxelles, le 17.10.2017.

qui sont en première ligne pour la mise en œuvre de ces politiques et instruments de « défense commerciale ».

Pour autant, ces mesures de néo-défense commerciale masquent le travail plus profond, mais aussi plus obscur et technique, que les administrations douanières conduisent pour améliorer la compétitivité des territoires d'une part, et pour améliorer les capacités des entreprises nationales à s'implanter sur les marchés étrangers d'autre part. Ainsi, les administrations douanières ont vu leur mandat fortement évoluer. Elles inscrivent désormais leur action dans le cadre de nouveaux référentiels de « performance » et, notamment pour les Etats moins développés, de la « modernisation », qui constituent désormais des éléments d'attractivité pour la localisation des activités économiques sur les territoires. Comme le souligne Michalet, « depuis quelques années, la politique industrielle de l'Etat revêt de nouveaux atouts pour s'adapter aux besoins de la multinationalisation croissante des firmes qui portent la dynamique de la mondialisation. Elle se transforme en « politique de l'attractivité ». Le renversement de perspective est radical. Il ne s'agit plus, comme dans les années passées, d'encourager des firmes à conquérir des marchés à l'étranger, mais désormais, de capter une partie, la plus grosse possible, de l'investissement provenant de l'extérieur sur le territoire domestique »⁴³⁷. Les entreprises multinationales sont en effet particulièrement attentives à la localisation de leurs activités économiques en fonction de la performance économique des territoires, poussant les Etats et les grandes mégapoles à offrir toujours plus de services aux acteurs entrepreneuriaux et financiers désireux de maximiser leurs investissements et leurs profits. Une administration douanière peu performante, augmente les coûts d'entrée sur des marchés et des territoires, que ce soit au moyen de droits de douanes jugés trop élevés ou de procédures de dédouanement trop contraignantes. Les territoires sont d'ailleurs clairement mis en compétition au niveau global. Dans son dernier rapport « Doing Business », la Banque Mondiale classe ainsi la France à la première place des 189 pays en matière de commerce transfrontalier, soulignant sa très forte performance en matière de cadre douanier. L'informatisation et la dématérialisation des procédures et l'allègement des modalités du contrôle douanier participent donc d'une politique d'attractivité du territoire en direction des entreprises qui cherchent à localiser leurs activités au niveau mondial. Les indicateurs souvent valorisés par les services douaniers français sont en la matière ceux qui tiennent à leur performance en matière de dédouanement. Ainsi, en 2016, 87,4% des

⁴³⁷ MICHALET, Charles-Albert. *Mondialisation, La Grande rupture*. Paris : La découverte, 2007, p. 128.

opérations de dédouanement sont dématérialisées, 88,6% des déclarations sont traitées en moins de cinq minutes, et le délai moyen d'immobilisation des marchandises est de 3 minutes et 52 secondes (contre 13 minutes en 2004).

Parallèlement, les services douaniers se positionnent de plus en plus comme des « partenaires » des entreprises nationales pour la conquête des marchés à l'export. En 2016, près de 2485 entreprises ont été conseillées gratuitement par les services douaniers français afin de les aider à optimiser leurs procédures douanières. Ils constituent par ailleurs des instruments d'intelligence stratégique au niveau du commerce international et de la diplomatie économique. Marie-Christine Kessler souligne ainsi, qu'« au cours des siècles, les Etats ont toujours intégré des buts économiques dans leur action extérieure, travaillant à la recherche de garanties, de débouchés, de zones d'influence pour leurs ressortissants et leurs produits. Ils ont utilisé des instruments économiques, faveurs ou sanctions. Ils ont signé des accords de libre-échange ou établi des protections douanières. (...) La diplomatie économique suppose donc un territoire et un Etat national. Elle se définit par la mise en œuvre par une autorité publique, d'une politique à finalité commerciale et financière, destinée à assurer la prospérité économique du pays à travers les intérêts de ses entreprises, de ses groupes socioprofessionnels, de ses citoyens »⁴³⁸.

Autrefois souvent considérée comme les ennemis du commerce par les entrepreneurs économiques transnationaux, les services douaniers se positionnent aujourd'hui comme des partenaires des entreprises pour la conquête de nouveaux marchés. La douane française a ainsi lancé un grand plan d'accompagnement des entreprises dans le cadre de la mise en place du nouveau Code des Douanes de l'Union qui est entré en application le 1er mai 2016. Ce plan de 40 mesures à destination des entreprises, présenté le 22 septembre 2015 au Ministère des finances, cherche explicitement à faire gagner aux plates-formes logistiques françaises des parts de marché à l'international. Il prévoit par exemple la mise en place de procédures de dédouanement centralisé, d'un Guichet Unique National (GUN) pour les formalités administratives de passage aux frontières, de renforcer les Cellules Conseil aux Entreprises (CCE), de créer un Service Grands Comptes (SGC) pour les grands groupes, de mettre en place un numéro de téléphone d'accueil privilégié pour contacter l'ensemble des services douaniers, de développer encore la numérisation des

⁴³⁸ KESSLER, Marie-Christine. *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris, Presses de Science Po, 1999, p. 247.

procédures, de participer à la sécurisation des flux des opérateurs commerciaux, etc. L'un de ses objectifs est clairement de fluidifier les procédures, avec par exemple la volonté d'aboutir à plus de 95 % de déclarations dédouanées en moins de 5 minutes à l'horizon 2018 (nb : fin 2014, le délai moyen d'immobilisation des marchandises était de 4 minutes 7 secondes). Le plan prévoit également de multiples outils centrés sur l'amélioration des relations douane-entreprise (ex : formations, forums d'échange, etc.) et l'accompagnement de ces dernières par des services douaniers qui se présentent désormais comme des instances de promotion et d'aide aux acteurs privés pour leur déploiement commercial à l'international (ex : mobilisation des attachés douaniers dans les ambassades, apports de conseil sur la mobilisation des procédures douanières, etc.).

La douane constitue ici l'un des instruments destinés à opérationnaliser cette protection commerciale et à accroître les avantages commerciaux des nations. Mais, la protection douanière ne fait que compléter la politique commerciale dont elle constitue une dimension plus ou moins affirmée mais jamais totalement autonome. Enfin, elle ne constitue pas l'unique moyen d'opérationnaliser cette protection économique puisque d'autres stratégies non strictement « douanières » peuvent être déployées (attribution de subventions aux opérateurs économiques nationaux, prises de participations dans le capital des entreprises nationales ou étrangères, etc.).

Ces quelques développements sur les missions économiques de la douane et leurs évolutions attestent des profondes transformations qui affectent aujourd'hui la relation entre douanes et entreprises. Si les douanes étaient originellement positionnées comme des opérateurs fiscaux au service des Etats et intervenaient pour assurer une protection de secteurs particuliers de l'économie nationale, leur rôle a profondément évolué. L'affaiblissement généralisé des protections douanières tarifaires (droits de douanes) dans le cadre de la forte libéralisation du commerce international, la régionalisation de l'économie, de même que la volonté des Etats de promouvoir une simplification des procédures douanières au bénéfice de la fluidité des échanges, ont abouti à renouveler leurs modes d'interventions. Celles-ci organisent dès lors leur activité dans le cadre d'un nouveau commerce mondial basé sur la fragmentation internationale des processus productifs et sur la multinationalisation des acteurs économiques. Elles cherchent à développer une approche davantage offensive de leur action en intervenant sur trois dimensions : offrir un cadre optimisé de traitement des flux commerciaux pour capter de la

valeur sur le territoire intérieur, accompagner les entreprises dans leurs logiques de performance à l'export, et enfin, sécuriser la chaîne du transport international de marchandises en impliquant directement les acteurs privés du commerce dans la régulation et le contrôle. Cet Etat « néo-douanier » fonctionne ainsi bien différemment de l'« Etat douanier territorial » qui s'était constitué à partir du XVIIème siècle et qui reste, pour beaucoup de citoyens, l'une des figures protectrices d'un territoire national et de frontières aujourd'hui en profonde mutation.

C – Construction des missions de protection et liens au monde de la sécurité

Les missions de protection de la société assurées par les administrations douanières portent sur des produits soumis à des conditions restrictives d'importation, d'exportation ou de circulation sur le territoire douanier communautaire ou national. On pense immédiatement aux flux de produits stupéfiants ainsi qu'aux pratiques de blanchiment qui en résultent. Parmi les produits dont les flux sont particulièrement contrôlés, on peut aussi évoquer les armes, les produits stratégiques et biens à double usage, les contrefaçons, les médicaments, les biens culturels et trésors nationaux, les animaux et végétaux menacés d'extinction, etc. C'est en effet souvent cette action de lutte contre la « grande fraude » et les « trafics » qui est mise en valeur dans les différents rapports exposant les résultats des services douaniers. Il est ainsi possible d'examiner l'action douanière à partir du prisme de ces différentes « menaces ».

Cependant, se limiter à cette approche empêche de penser comment s'articulent les missions douanières et les missions de sécurité intérieure. On aboutit en effet à présenter un simple bilan institutionnel, par secteurs spécialisés, de l'activité des services douaniers. Si l'on prend en considération les « bilans » ou « résultats » de la douane » publiés depuis plusieurs années par la DGDDI, on remarque ainsi qu'ils s'inscrivent principalement dans le cadre de cette approche sectorielle. Il convient donc de dépasser cette dernière en essayant de penser ce qui peut faire lien entre les mandats douaniers et les mandats policiers. On fait l'hypothèse que les processus discursifs autour de la catégorie de « marchandise prohibée » ainsi que des « régimes légitimes de circulation » sont au centre des potentielles articulations entre missions douanières et de police.

1 - Un rôle de protection centré sur la lutte contre les grandes fraudes et les trafics

Il est ainsi d'abord possible de passer en revue quelques-uns de ces grands domaines d'action des services douaniers. Un premier point concerne leur rôle dans la protection du commerce légitime, notamment en matière de respect des normes et des droits de propriété intellectuelle (DPI). La lutte contre la contrefaçon et plus largement aux DPI est devenu une composante de la protection économique des entreprises. En 1998, la Commission européenne publiait déjà un livre vert dénommé « La lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur⁴³⁹ ». Au niveau national, la contribution des services des douanes à la lutte anti-contrefaçon a notamment été renforcée suite à l'adoption de la loi n° 94-102 du 5 février 1994 puis par différents textes législatifs. Leur action est demeurée constante en la matière au cours des vingt dernières années. On constate ainsi un accroissement du nombre de saisies réalisées entre le début des années 1990 et celui des années 2000, comme le montre la série des données ci-dessous, reconstituée sur la base des rapports d'activité de la DGDDI. Le milieu des années 1990 montre une forme de rupture avec une très forte hausse des constatations douanières en la matière ainsi que du nombre d'articles de contrefaçon saisis. L'année 2000 souligne également une forte hausse des articles saisis. Celle-ci avait été surtout été marquée par l'apparition des contrefaçons de la marque « Pokémon » avec 2 058 445 articles saisis, soit près de 42 % de l'ensemble des résultats douaniers annuels. Cette tendance s'est confirmée en 2001 avec près de 2 300 000 contrefaçons « Pokémon » saisis. Selon les rapports d'activité des douanes françaises, une dizaine de constatations avait par ailleurs conduit à la saisie de plus de 810 000 contrefaçons de produits dérivés commémoratifs de la Coupe du Monde de football 2002 (dont 803 300 paires de chaussures ou sandales). Ces marchandises, interceptées au Havre pour la plus grande part, étaient destinées essentiellement à l'Afrique (Gambie).

CONSTATATIONS DOUANIERES EN MATIERE DE CONTREFAÇONS 1993-2001

ANNEE	NOMBRE DE CONSTATATIONS	NOMBRE D'ARTICLES SAISIS
1993	142	63 700
1994	741	206 183

⁴³⁹ Commission européenne. *Livre vert : la lutte contre la contrefaçon et la piraterie dans le marché intérieur*, 1998.

1995	651	299 012
1996	663	635 542
1997	1116	706 729
1998	2783	2 324 676
1999	3582	3 661 212
2000	3137	4 933 543
2001	/	5 369 104

Source DGDDI

On constate ainsi que ces volumes de contrefaçons peuvent faire l'objet de saisies en masse. L'augmentation des volumes ne traduit ainsi pas toujours celle du nombre de constatations. Ce dernier indicateur n'apparaît d'ailleurs plus dans les récents documents de présentation des résultats des services douaniers. Au cours des années 2010, le volume d'articles de contrefaçon saisi n'a cependant cessé de s'accroître comme le montre cette série plus récente de données.

CONSTATATIONS DOUANIERES EN MATIERE DE CONTREFAÇONS 2010 - 2016

ANNEE	NOMBRE D'ARTICLES SAISIS
2011	8 900 000
2012	4 600 000
2013	7 638 299
2014	8 765 947
2015	7 700 000
2016	9 240 000

Source DGDDI

Aujourd'hui, au niveau international, l'Organisation Mondiale des Douanes souligne que les produits les plus fréquemment saisis sont les produits pharmaceutiques (la moitié du nombre total de saisies), les vêtements, les ordinateurs, les chaussures et des appareils électroniques. Au niveau européen, les statistiques publiées le 27 octobre 2015 par la Commission européenne attestent également d'une augmentation du nombre de saisies en matière de DPI, notamment liée à la multiplication des volumes et à la parcellisation des envois liés au commerce en ligne, représentant une valeur des produits authentiques estimée à plus de 617 millions d'euros. Les saisies concernent principalement les cigarettes contrefaites, les jouets et les médicaments. En France, la DGDDI a saisi plus de 9 millions d'articles en 2016 portant sur des types de marchandises similaires.

Les services des douanes opèrent également de nombreuses constatations sur des opérations frauduleuses de commerce d'espèces d'animaux ou de végétaux menacés d'extinction. Ils suivent en cela un certain nombre de prescriptions nationales et internationales, veillant notamment à l'application de la Convention de Washington⁴⁴⁰. En 2001, 487 constatations avaient conduit à la saisie de 496 animaux vivants, 2 313 objets en d'ivoire, 62 animaux naturalisés, 622 coquillages et coraux, 6 454 articles divers et produits issus d'espèces protégées (peaux, sacs, ceintures, boîtes de caviar, etc.). Les saisies avaient le plus souvent lieu dans les aéroports, en particulier à Roissy. L'ivoire constitue une marchandise faisant l'objet de trafics jusqu'à aujourd'hui. Il est généralement transporté par des particuliers dans des bagages à main ou dans des bagages de soute. Ces trafics, stables depuis de nombreuses années, portent sur une très grande variété d'espèces. En 2015, les services douaniers français ont ainsi procédé à 423 constatations et à 493 en 2016 portant sur des espèces protégées de faune ou de flore.

Un autre domaine d'action concerne la lutte contre les trafics de biens culturels qui sont notamment visés par l'article 215 ter CD⁴⁴¹. En effet, les biens culturels peuvent faire

⁴⁴⁰ Ce texte, également dénommé CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna), a été signé en 1973 par 39 Etats dont la France et vise à réglementer les opérations d'importation, d'exportation et de réexportation d'un certain nombre d'espèces menacées susceptibles de faire l'objet d'un commerce international. Les mesures de cette convention s'appliquent au commerce international d'animaux ou de végétaux vivants ou morts, ainsi qu'aux parties ou produits issus de ces espèces.

⁴⁴¹ Cet article indique que, « par dérogation à l'article 215 bis, ceux qui détiennent ou transportent les biens culturels ou les trésors nationaux visés au 4 de l'article 38 doivent, à première réquisition des agents des douanes, produire soit des documents attestant que ces marchandises peuvent quitter le territoire douanier en conformité avec les dispositions portant prohibition d'exportation soit tout document prouvant que ces biens ont été importés temporairement d'un autre Etat membre de la Communauté européenne,

l'objets de vols et être à la base de trafics internationaux. Ainsi, lors de nos observations de terrain à la Direction Régionales de Perpignan, le service avait intercepté 50 céramiques antiques, le 12 décembre 2000. Selon le ministère des finances, ces objets avaient été découverts dans les bagages de deux personnes qui se dirigeaient en Espagne. Il s'agissait de céramiques datant du IV^{ème} siècle avant Jésus Christ et destinées à des rites funéraires. Elles provenaient du pillage de tombes situées dans les sites antiques du sud de l'Italie. Les services douaniers ont récemment mis l'accent sur cet enjeu de protection du patrimoine culturel, suite au conflit qui se déroule en Irak et en Syrie depuis 2011, et qui a donné lieu à divers trafics d'antiquités, parfois au bénéfice de groupes armés considérés comme pouvant menacer la sécurité du territoire national.

De même, les trafics d'armes, de produits stratégiques, de biens à double usage entrent dans le champ des missions douanières. Les douaniers contribuent ainsi à assurer une régulation des flux de produits considérés comme sensibles et stratégiques. Il s'agit d'une part pour eux de s'assurer de la conformité des flux de biens dits « à double usage », pouvant être aussi bien utilisés dans les secteurs civils que militaire. La régulation par les autorités douanières de la circulation de ces biens s'effectue notamment au travers de l'attribution de licences d'importation ou d'exportation aux entreprises souhaitant importer ou exporter des produits soumis à un contrôle du commerce extérieur. De même, les services douaniers participent au contrôle de la circulation des matériels de guerre, des armes et munitions, des poudres et substances explosives. Plus largement, ils mettent en œuvre les procédures de restrictions, voire de sanctions, commerciales entre Etats. Ces mesures sont susceptibles d'avoir des impacts profonds sur les relations économiques internationales. Par exemple, les sanctions économiques prises à l'encontre de la Russie dans le cadre de la crise Ukrainienne de 2014 intègrent un certain nombre de mesures relatives à la restriction des échanges⁴⁴². Dans cette configuration, c'est le politique qui imprime au domaine économique un ensemble de contraintes nouvelles qui redessinent le contexte économique mondial au sein duquel évoluent les entreprises. Ainsi, le champ de la sécurité internationale utilise l'instrument douanier pour limiter ou interdire un ensemble de flux commerciaux entre nations. Les Etats ferment donc, temporairement ou plus

soit toute justification d'origine émanant de personnes ou de sociétés régulièrement établies à l'intérieur du territoire douanier communautaire ».

⁴⁴² Ex : interdiction des importations de biens en provenance de Crimée ou de Sébastopol, sauf s'ils sont accompagnés d'un certificat d'origine ukrainien ; interdiction d'exportation, vers des entreprises de Crimée ou pour un usage en Crimée, des biens et technologies relatifs aux secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie ou utilisés dans l'exploration pétrolière, gazière et minérale.

durablement, un certain nombre de canaux commerciaux et de marchés, autrefois jugés légitimes. Ils criminalisent du même coup les flux commerciaux qui ne respecteraient pas les nouvelles conditions de circulation.

L'un des domaines centraux d'action des services douaniers concerne la lutte contre les trafics de stupéfiants. Le code des douanes détermine, tout comme le code pénal, un certain nombre d'incriminations relatives aux stupéfiants. Cependant il ne prévoit pas d'incrimination spécifique et considère les stupéfiants comme relevant de la catégorie des « marchandises prohibées » (art 38 CD) dont l'importation ou l'exportation ainsi que la détention et le transport à l'intérieur du territoire douanier national (art 215 bis CD) sont soumis à des formalités particulières et notamment à la détention d'un justificatif d'origine nationale. Les stupéfiants peuvent également être considérés comme relevant de la catégorie des « marchandises dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publique, des marchandises contrefaites, des marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux ou des marchandises faisant l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant aux intérêts légitimes du commerce régulier et à ceux du Trésor, spécialement désignés par arrêtés du ministre du budget ». Elles doivent donc être accompagnées d'un justificatif cette fois d'origine communautaire (art 215 CD). Les stupéfiants sont donc réduits à la catégorie de « marchandise », leur détention voire leur commerce licite étant permis dans certains cas particuliers (activités commerciales des laboratoires pharmaceutiques, détention pour raison médicale etc.). Le code des douanes sanctionne donc moins l'importation, l'exportation, la détention ou le transport de produits stupéfiants que la non présentation d'un justificatif aux services des douanes. Les volumes saisis aujourd'hui contrastent avec ceux enregistrés du milieu des années 1990 au début des années 2000. Ils étaient en effet de 42 tonnes en 1996, de 45 tonnes en 1997, de 41 tonnes en 1998, de 59 tonnes en 1999, de 43 tonnes en 2000. Les volumes saisis par les douaniers français ont été relativement plus importants ces dernières années : 198 tonnes en 2014, 88 tonnes en 2015, 83 tonnes en 2016. Ainsi, en 2015, les services douaniers ont procédé à la constatation de 13 884 infractions en matière de stupéfiants, principalement concernant du cannabis et de la cocaïne, pour une valeur estimée à 802,2 millions d'euros⁴⁴³. En 2016, ils ont intercepté 83,4 tonnes dont 11,7 tonnes de cocaïne et 64,5 tonnes de cannabis.

⁴⁴³ *Rapport annuel de l'ONDRP 2015*. Paris : INHESJ, 2016.

Évolution des quantités globales de produits stupéfiants saisis depuis 2006

Année	Quantités de produits stupéfiants saisis (en tonnes)
2006	60,4
2007	49,7
2008	65,7
2009	46,9
2010	36,1
2011	42,1
2012	33,8
2013	143,2
2014	198,4
2015	88,0
2016	83,4

Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016

Évolution des quantités saisies par type de stupéfiants depuis 2007 (en kilos et en doses)

Type / Années	Quantités saisies en kilogrammes										Variation 2016/2015
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Résine de cannabis	34 702	53 800	35 900	23 698	26 632	21 986	82 642	151 131	53 253	52 737	-0,97 %
Cocaïne	4 202	4 458	5 100	5 144	8 279	4 584	7 217	6 558	16 800	11 713	-30,28 %
Herbe de cannabis	1 800	2 700	1 700	3 123	3 586	1 218	1 939	3 476	4 322	10 523	143,44 %
Héroïne	345	542	432	372	373	255	273	547	249	370	48,72 %
Khat	3 089	3 279	2 564	2 106	1 861	4 501	48 911	32 624	7 161	2 441	-65,92 %
Amphétamines	264	112	349	121	569	299	282	263	513	236	-53,90 %
Type / Années	Quantités saisies en doses										Variation 2016/2015
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Ecstasy (doses)	1 152 116	147 739	28 939	983 393	2 177 400	53 899	360 556	1 448 010	946 149	830 374	-12,24 %

Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016

Les services douaniers sont également compétents en matière de surveillance de la circulation transfrontalière de capitaux issus soit de l'évasion fiscale, soit du blanchiment d'argent en liaison avec divers types de trafics. Ainsi, ils peuvent être conduits à découvrir des sommes conséquentes, notamment lors des contrôles en frontière. L'article 464 du CD prévoit ainsi aujourd'hui que « les transferts vers un Etat membre de l'Union européenne ou en provenance d'un tel Etat de sommes, titres ou valeurs font l'objet d'une déclaration dans les conditions prévues à l'article L. 152-1 du code monétaire et financier ». Ce dernier fixe notamment la nécessité d'une obligation déclarative des capitaux pour chaque transfert supérieur à 10 000 euros. Ces dispositions du code monétaire et financier relatives aux « obligations déclaratives » relevaient, jusqu'au début des années 2000, exclusivement du Code des douanes qui prévoyait également un plafond (7600 euros), ainsi que des modalités de sanction pénale en cas de manquements⁴⁴⁴. La difficulté pour les services douaniers était, lors de la découverte de sommes, de savoir si elles étaient en liaison avec une opération de blanchiment de capitaux. Sur le plan juridique le délit de blanchiment n'obéit pas en effet aux mêmes dispositions que celui relatif aux obligations déclaratives. Le délit douanier de blanchiment est en effet réprimé par des sanctions fiscales et pénales selon l'article 415 CD. Toute la difficulté est de faire le lien entre les sommes découvertes et un éventuel trafic. Dans la pratique, la constatation d'un manquement à l'obligation déclarative de capitaux est donc souvent le point de départ pour la mise en œuvre de recherches et d'enquêtes dans le domaine du blanchiment. Les parquets sont informés des constatations douanières et peuvent ensuite décider de l'opportunité d'ouvrir une information judiciaire pour blanchiment de capitaux.

2 - Multivalence et instrumentalité : le paradigme du « couteau suisse »

Il serait possible de continuer cette énumération relative aux missions de protection des services douaniers. Néanmoins, il apparaît préférable de tenter de mieux comprendre comment se construit ce travail douanier en opérant une analyse plus transversale de ces différentes missions. La première difficulté, lorsqu'on s'applique à décrire et à analyser les « missions douanières », consiste à prendre conscience des limites de cette analyse sectorielle. Ainsi, il apparaît que l'on essaie assez peu d'élaborer des analyses transversales

⁴⁴⁴ Ainsi, en 1998, les services douaniers avaient par exemple reçu 23 600 déclarations spontanées de la part des voyageurs et constaté 1223 manquements à cette obligation déclarative pour une somme totale portant alors sur 1 168 millions de francs.

et globales, de l'objet douanier. Celui-ci et ses relations avec la notion de sécurité intérieure sont le plus souvent segmentés en autant de micro-problématiques correspondant à la variété des missions assumées. Cette appréhension quelque peu fonctionnaliste de l'objet douanier et du travail des agents est perceptible lorsque l'on se penche sur la place que lui accordent la plupart des ouvrages. De nombreuses publications indiquent, par une phrase ou un court paragraphe, l'implication des services douaniers dans tel ou tel secteur mais sans d'ailleurs préciser outre mesure les modalités pratiques de cet engagement. Il en résulte une réelle faiblesse des analyses développées, la douane semblant être la victime du nombre, de la diversité et de la technicité de ses domaines de compétence.

Certes, les missions douanières peuvent être ventilées en trois catégories distinctes : fiscales, économiques et de sécurité/protection. Ces catégories sont opératoires pour les douaniers qui, quel que soit leur statut, reprennent souvent cette distinction ternaire pour décrire leurs activités et celles de leur administration. Ce découpage, utile pour présenter de manière un tant soit peu synthétique les activités douanières, demeure cependant purement descriptif et présente en outre plusieurs faiblesses. D'une part, il réduit l'institution douanière aux simples fonctions assumées. Or, la sociologie du travail et des organisations, tout comme les analyses en termes de politiques publiques, ne sauraient se satisfaire d'une approche aussi simplificatrice. Pour autant, il ne s'agit pas non plus de bannir les fonctions assumées par l'organisation douanière hors du cadre de la réflexion. Celles-ci doivent être intégrées dans l'analyse, notamment du point de vue de leur influence sur la construction des identités et des pratiques professionnelles, mais aussi dans la mesure où elles permettent de comprendre comment se structure le champ de la sécurité intérieure dans un contexte d'interactions entre organisations et de différenciation/hybridation des mondes policier et douanier. D'autre part, la séparation des matières fiscales, économiques et répressives semble parfois trop catégorique, les trois types de logiques étant bien souvent présentes dans l'accomplissement du travail douanier. Il n'en demeure pas moins que ces approches purement fonctionnelles sont d'un faible intérêt analytique. Il convient de tenter dépasser cette perspective pour mieux approcher conceptuellement ce qui unit les différentes activités assumées par l'administration des douanes ainsi que les modalités de construction du travail douanier.

On constate ainsi que la description des principales actions douanières peut donner l'impression d'une liste indéfinie des missions. Elle questionne le mandat douanier. Ainsi,

la DGDDI est-elle une administration fiscale, économique ou de protection ? Sans aucun doute les trois à la fois sans néanmoins être spécialisée dans chacun de ces répertoires de l'action publique. Elle apparaît ainsi comme une administration « carrefour ». Dans l'une de ses décisions de 2001, le Conseil Constitutionnel⁴⁴⁵ a ainsi réaffirmé que l'administration des douanes œuvre « à la prévention des atteintes à l'ordre public et à la lutte contre la fraude fiscale qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle ».

On propose de décrire la douane en tant qu'administration « frégolienne ». Dans son ouvrage sur le travail au noir, Alfred Sauvy désignait le douanier comme un « Frégoli, multivalent⁴⁴⁶ ». Léopoldo Frégoli, célèbre illusionniste italien (1867-1936) avait l'art de transformer son aspect extérieur en quelques instants. Il a laissé son nom dans l'histoire et dans notre répertoire linguistique, si bien qu'un « frégoli » désigne aujourd'hui plus largement celui qui sait modifier rapidement son personnage. Cette analogie, qui est particulièrement bien trouvée pour décrire le douanier, sa profession et son travail, peut également être appliquée au secteur douanier tout entier et à l'organisation douanière dont l'action peut dès lors être qualifiée de « frégolienne ». Car, en effet, il y a quelque chose d'insaisissable dans les multiples domaines et modalités d'intervention de la douane et des douaniers et cela même si l'on se cantonne à l'étude monographique d'une réglementation et d'une administration nationale bien circonscrites. La tâche devient en effet encore plus ardue si l'on entend entreprendre un travail comparatif international.

Cette démarche renvoie donc à cette « multivalence » énoncée par Alfred Sauvy qui abordait lui-même les « multiples tâches de la douane » à partir d'une définition énumérative, c'est-à-dire en établissant une liste plus ou moins précise et non exhaustive de missions⁴⁴⁷. Sa définition énumérative est incomplète mais balaye, il est vrai, un bon

⁴⁴⁵ Conseil Constitutionnel, Déc. n° 457, DC du 27 déc. 2001, loi de finances rectificative pour 2001, JORF, 29 déc. 2011

⁴⁴⁶ SAUVY, Alfred. *Le travail au noir et l'économie de demain*. Paris : Calman-Levy, 1984. P.148.

⁴⁴⁷ Sauvy établissait ainsi la liste suivante : « 1/ Faire payer les droits d'entrée, la TVA, etc., lors de l'entrée de marchandises. Dans certains cas, il peut y avoir des droits de sortie. C'est la tâche traditionnelle, la plus connue. 2/ Saisir ce qui est interdit, en particulier les stupéfiants ; s'opposer à l'entrée d'animaux malades et contagieux, de plantes dangereuses (le lierre empoisonné d'Amérique, par exemple, qui pourrait, un jour, empoisonner toute l'Europe), de produits chimiques suspects, etc. 3/ Surveiller (avec l'aide de la police) les entrées et, si possible, les sorties d'objets volés. 4/ Surveiller les entrées et les sorties d'œuvre d'art, dont les transferts sont réglementés. 5/ Empêcher les sorties de capitaux et toute opération financière irrégulière. 6/ Quant au passage clandestin d'une frontière par une personne, c'est surtout l'affaire de la police, mais les douanes prêtent d'autant plus volontiers leur concours qu'une telle fuite est rarement irréprochable sur le plan financier. 7/ Les douanes rapportent au Trésor 22% de recettes du budget, mais ce n'est pas là leur objectif principal ». P. 148.

nombre de missions traditionnellement assignées aux douanes par les Etats. Elle met indirectement l'accent (donc sans volonté affirmée de formalisation théorique) sur un certain nombre de questionnements permettant de circonscrire plus scientifiquement l'objet « douane ». Il s'agit notamment de l'accent mis sur certaines activités de contrôle (« faire payer », « saisir », « surveiller », « empêcher »), sur certains types de biens (les capitaux, les stupéfiants, les migrants clandestins, les animaux). La douane est ainsi une administration polyvalente par les compétences mobilisées et multivalente par les missions assumées. Son adaptabilité et les moyens matériels, juridiques et humains qu'elle détient incitent souvent les pouvoirs publics à s'assurer son concours pour répondre à des impératifs conjoncturels. Deux exemples, parmi d'autres, permettent de montrer comment l'action douanière se concentre conjoncturellement sur certaines matières. Lors de la mise en œuvre du plan Vigipirate, les douaniers ont souvent été instrumentés afin d'opérer des contrôles renforcés aux frontières nationales et pour assurer une présence publique visible sur le terrain. De même, des affaires telles que l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine et du poulet à la dioxine ont nécessité un accroissement des contrôles sur les marchandises en circulation au sein même de l'Union européenne. La douane est donc une administration polyvalente, adaptative, mobilisable en cas de crise conjoncturelle, ce qui peut entraîner un recentrage temporaire de son action sur certains secteurs au détriment d'autres. Elle tend alors à devenir le « couteau suisse » de l'Etat qui se sert d'elle, de sa plasticité, dans des contextes fort variés. Ainsi, si la police peut parfois être considérée comme un marteau, selon les termes du sociologue Dominique Monjardet, la douane peut quant à elle être assimilée à un couteau ... suisse.

3 – Les marchandises au centre du travail douanier

Cette multivalence masque néanmoins ce qui peut unir ces différentes missions douanières. Une première notion centrale permettant d'appréhender la construction du travail douanier est celle de « marchandise » qui traverse en effet l'ensemble des missions. Les services douaniers assurent ainsi la surveillance et le contrôle d'un certain nombre de marchandises qu'ils classent dans plusieurs catégories juridiques (qui peuvent paraître souvent redondantes, signe significatif des multiples adaptations qu'a connu le droit douanier)⁴⁴⁸. Ces différentes catégories de marchandise, inscrites dans le code des douanes,

⁴⁴⁸ La réglementation douanière distingue ainsi plusieurs catégories de marchandises devant faire l'objet d'une attention particulière : les « marchandises fortement taxées », les « marchandises prohibées », les « marchandises dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publiques, marchandises contrefaites,

sont considérées par les services douaniers français comme pouvant menacer l'ordre (économique, sanitaire, sécuritaire etc.) interne de l'Etat.

Les marchandises « fortement taxées » ont longtemps constitué une catégorie douanière, jusqu'à l'abrogation de l'article 7 du code des douanes par la loi n°2016-1918 de finances rectificatives pour 2016 du 29 décembre 2016. Ce dernier texte abroge, en effet, à compter du 1^{er} janvier 2017, cette catégorie juridique au sein du code des douanes français. Jusqu'à cette date, un arrêté du ministre du budget recensait une liste de marchandises entrant dans cette catégorie⁴⁴⁹. Etaient ainsi considérées comme « fortement taxées » les marchandises pour lesquelles l'ensemble des droits de douane, prélèvements et taxes diverses applicables à l'importation, étaient au moins égal à 25% de leur valeur. D'autres marchandises énumérées par cet arrêté étaient également considérées comme relevant de la catégorie des « marchandises fortement taxées », lorsque l'ensemble des perceptions applicables à l'importation était compris entre 20% et 25% de leur valeur. Ces marchandises recensées par l'arrêté du ministère du budget, comprenait notamment : les produits pharmaceutiques, peaux, tapis, perles, bijoux, moteurs et pièces de voitures, machines à coudre, machines à écrire, machines à laver, frigidaires, montres, armes, etc. La suppression de cette catégorie obéit à plusieurs rationalités. D'une part, la baisse générale des niveaux des droits de douanes la rend relativement caduque, sauf en ce qui concerne, par exemple, les tabacs. Néanmoins, c'est une rationalité pénale, qui a conduit à son extinction. En effet, au terme des dispositions du code des douanes, les infractions douanières constituaient des délits, lorsque les marchandises en cause étaient « fortement taxées ». La suppression de cette catégorie a ainsi fait disparaître les modes de répression sévère qui s'appliquaient à elles. En effet, jusqu'alors, toute importation ou exportation sans déclaration, ou tout fait de contrebande constituait un « délit douanier » passible notamment de trois ans de prison. Cette réglementation, héritière de la répression douanière en temps protectionnistes, était devenue inappropriée et contraire au principe de proportionnalité des délits et des peines. Ainsi, par exemple, la question de l'intentionnalité (critère essentiel de la responsabilité en droit pénal) en était évacuée. La répression pouvait donc théoriquement s'abattre sur le

marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux ou marchandises faisant l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant aux intérêts légitimes du commerce régulier et à ceux du Trésor ».

⁴⁴⁹ Arrêté du 26 février 1969 portant définition des marchandises fortement taxées au sens de l'article 7 du code des douanes (JO du 1^{er} mars 1969)

contrevenant même en cas d'erreur ou d'omission, c'est-à-dire sans volonté de transgresser la réglementation.

Une autre catégorie douanière, celle-ci toujours en vigueur, est celle de « marchandises prohibées » (article 38 CD). Sont ainsi « considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières ». On trouve ainsi dans cette catégorie : des produits liés à la défense nationale, certains produits chimiques ou explosifs destinés à des fins militaires ; des produits et technologies à double usage, c'est-à-dire susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ; des biens culturels et des trésors nationaux relevant du code du patrimoine ; les stupéfiants et précurseurs de drogues ; des marchandises dangereuses ainsi que des médicaments à usage humain ; certains micro-organismes et toxines ; des médicaments à usage vétérinaire ; certains produits phytopharmaceutiques ; les produits sanguins labiles et pâtes plasmatiques ainsi que le sang, ses composants et ses produits dérivés ; les organes, tissus et leurs dérivés, cellules, gamètes et tissus germinaux issus du corps humain ainsi que les préparations de thérapie cellulaire et certains échantillons biologiques, mais aussi certains tissus ou cellules embryonnaires ou fœtaux. On y trouve également les marchandises contrefaisantes, les déchets, les objets de toute nature comportant des images ou des représentations d'un mineur à caractère pornographique, le tabac qui serait vendu à distance, certains produits cosmétiques, etc.

Aux côtés des « marchandises prohibées », le droit douanier envisage enfin, dans l'article 215 CD, une troisième catégorie : celle des « marchandises dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publiques, des marchandises contrefaisantes, des marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux ou des marchandises faisant l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant aux intérêts légitimes du commerce régulier et à ceux du Trésor, spécialement désignées par arrêtés du ministre de l'économie et des finances⁴⁵⁰ ». Il impose que soit immédiatement fourni aux services douaniers un document attestant de la légalité de son importation au sein du

⁴⁵⁰ C'est un arrêté du ministère du budget du 11 décembre 2001, plusieurs fois modifié, qui désigne les marchandises suivantes : marchandises dangereuses pour la santé publique, les marchandises dangereuses pour la sécurité publique, les marchandises dangereuses pour la moralité publique, les marchandises contrefaisantes, les marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux, les marchandises faisant l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant aux intérêts légitimes du commerce régulier et à ceux du Trésor.

territoire douanier communautaire. Un article 215 bis le complète, qui vise notamment les produits stupéfiants et qui demande également la fourniture immédiate aux douaniers de documents justifiant son introduction au sein du *territoire douanier national*.

Ces différentes catégories de marchandises sous surveillance douanière obéissent à des règles d'importation, d'exportation ou de circulation très strictes. La régulation dont elles font l'objet s'intègre dans la cadre d'une gouvernabilité multi-niveaux qui a pu faire parfois émerger certaines contradictions entre le niveau national et le niveau communautaire. Au début des années 2000, l'un des douaniers enquêtés nous faisait ainsi part de cette difficulté à saisir les subtilités de cette réglementation douanière particulièrement complexe :

« Quelqu'un qui a acheté des stupés dans un coffee shop en Hollande et qui a une facture, il est dans la légalité avec le 215 CD car il a une attestation communautaire, une facture. Mais l'art 215 bis dit que pour certaines marchandises, dont les stupés, il faut un certificat national. Le 215 bis est national et le 215 communautaire. Même maintenant on nous demande d'appliquer le 215 bis et pas le 215... car quand on applique le 215 bis on applique le 215 »

Chef de poste

Ces articles 215 CD et 215 bis CD sont en effet particulièrement révélateurs des jeux susceptibles d'émerger entre les ordres de contrôle sur le plan national et européen et la tension toujours présente entre le niveau national et communautaire. Quoi qu'il en soit, si l'incrimination d'une infraction sur les stupéfiants renvoie à de nombreux articles souvent redondants, et à certaines distinctions (notamment les couples *importation/exportation* de l'article 38 et *détention/transport* des articles 215 et 215 bis), l'ordre de la sanction opère une simplification. Quelle que soit l'infraction relative aux stupéfiants constatée par la douane, la qualification retenue est toujours celle de délit douanier de première classe (art 414 CD) pour contrebande (art 419 CD).

Le droit douanier mais aussi la culture professionnelle douanière tend ainsi à mettre au centre de l'analyse la notion de « marchandise », laquelle structure l'essentiel de l'activité en douane. Comment expliquer cette centralité de la notion de marchandise qui intervient comme un référentiel orientant l'ensemble du travail douanier. On peut d'abord évoquer des causes historiques, l'action douanière s'étant progressivement structurée autour des enjeux de régulation des circulations internationales des marchandises. On peut également

noter que le droit douanier consacre de très longs développements aux différents types de marchandises, à leur légalité et aux modalités règlementaires de leur circulation. On peut aussi souligner que le caractère transnational de nombreuses activités frauduleuses rend souvent délicate toute identification et poursuite des auteurs de fraudes. Si le but des services de police est souvent d'identifier des « auteurs », le travail douanier consiste d'abord à repérer un flux. La première difficulté pour les douaniers n'est donc pas d'identifier les auteurs de la fraude mais de constater matériellement cette dernière. Et, il demeure difficile d'appréhender des flux illégaux caractérisés par leur potentielle invisibilité et par leur dissimulation au sein de l'ensemble des flux du commerce légal. S'il est juridiquement et culturellement centré sur la gestion des marchandises, le travail douanier n'est pas fondé sur une simple réaction à des phénomènes mais sur des processus de sélection. Comme le souligne Dominique Duprez, « les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes. Ils ont donc une capacité à sélectionner certaines missions plutôt que d'autres »⁴⁵¹. Les mutations que nous avons pu observer au cours de ces vingt dernières années rendent compte de ces évolutions, par exemple la plus faible attention accordée aujourd'hui aux fraudes concernant la Politique Agricole Commune pourtant fortement investie au milieu des années 1990. La douane française est une administration aux effectifs modestes sur le plan des moyens humains. Il lui est difficile de traiter de manière analogue tous les secteurs sous sa compétence. Cette limite implique de mettre en œuvre une hiérarchisation permanente des priorités d'action des services de la « surveillance » (brigades) et des « opérations commerciales » (bureaux). Chacune de ces branches possède des moyens d'action spécifiques, mais toutes deux organisent leur action autour de cette notion de « marchandise ». Les agents des brigades agissent souvent lors de contrôles à la circulation et sont dès lors polyvalentes pour pouvoir être à même de constater des infractions de nature très diverse. Ainsi, les membres des services de surveillance ont une culture d'action principalement basée sur le « constat », une forme de flagrant délit, ce dernier se caractérisant par la découverte (fortuite ou provoquée) d'un type précis de marchandise. Ce douanier interrogé au début des années 2000 pointe cette centralité de la marchandise dans la culture et les modes d'action douaniers, en les mettant en parallèle avec les modes d'intervention policiers :

⁴⁵¹ DUPREZ, Dominique. « *Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes* », *Op. cit.* p. 154.

« En règle générale l'infraction en douane c'est la marchandise. C'est ce que les flics ne comprennent pas... Pour nous les personnes c'est secondaire. Pour nous s'il n'y a pas de marchandise il n'y a pas d'infraction. On a beau nous dire telle personne elle travaille dans tel domaine, si à un moment on ne fait pas un flagrant délit on aura du mal à boucler. En matière commerciale c'est un peu différent car les CERDOC (centres régionaux de documentation) peuvent aller faire des enquêtes, aller dans l'entreprise, vérifier la comptabilité, étudier les importations et les exportations et constater l'infraction. Mais c'est quand même rare et marginal et propre aux enquêteurs de la DED ou du CERDOC. Pour simplifier c'est : douane, marchandise, flagrant délit. »

Chef de poste

En revanche, les services des opérations commerciales mais aussi les services d'enquête plus spécialisés opèrent plus souvent leurs contrôles à partir des documents fournis par les entreprises. Les contrôles dits « à posteriori » peuvent être opérés après que les opérations de dédouanement aient été effectuées. Les douaniers sont souvent obligés de se spécialiser sur certains secteurs (ex : TVA, produits agricoles etc.) et sur certaines fraudes tant la complexité des réglementations et l'ingéniosité des fraudeurs rendent difficile la visibilité des infractions.

Le travail douanier est d'abord construit par le haut. Les secteurs de compétences des douanes sont très étendus. La DGDDI dresse donc chaque année une liste de secteurs prioritaires sur lesquels des contrôles obligatoires devront être effectués et qui lient les services de terrain. Mais le travail douanier est également construit par le bas. Lorsque les agents des brigades opèrent des contrôles à la circulation, sur les axes routiers, ils sont obligés d'opérer un ciblage. Or ce ciblage implique de sélectionner des éléments dans un flux continu. Cette sélection n'est jamais exempte de connaissances préalables et d'une fin à atteindre. Si les douaniers veulent « faire des stups », ils savent qu'ils ont tout intérêt à cibler tel type de véhicule, avec tel type de passagers, à tel endroit particulier. Le lieu est en effet particulièrement important, car les agents des brigades ont une connaissance construite empiriquement des routes qu'empruntent les flux de produits, les types de véhicules etc. De même, les agents des opérations commerciales opèrent des ciblage à partir de critères précis, souvent par voie informatique, dans l'ensemble des opérations commerciales déclarées. Les résultats contentieux ne doivent donc pas être interprétés comme le résultat d'une simple réaction. Au contraire, par le choix du lieu, des critères de ciblage, les douaniers participent activement à la construction de leurs résultats.

Les mutations des circulations (modes de transports, itinéraires etc.) ainsi que des produits susceptibles d'alimenter des trafics demeurent des données objectives indépassables. Cependant ces flux font l'objet d'une réinterprétation, d'une lecture professionnelle. En effet, ils sont invisibles et ne sont saisis que par l'intermédiaire d'instruments plus ou moins élaborés : le flair, la connaissance empirique des agents, l'utilisation de statistiques locales sur les lieux, horaires et produits interceptés, et plus récemment les ciblage, les analyses de risque, les criblages etc. Ce n'est que par la mise en œuvre d'outils que se construisent les résultats douaniers. Or « concevoir un instrument, c'est exploiter un ensemble de théories admises. Utiliser un instrument, donner sens et se fier à ses indications, c'est encore faire confiance à des théories. Tout dispositif de mesure – loupe, microscope, accélérateur de particules, etc. – est un concentré de théories, matériellement incarné, dont les résultats ne sont exploitables qu'en référence aux théories correspondantes⁴⁵² ». Il s'agit donc de savoir à partir de quelles connaissances ces outils ont été élaborés et en quoi ils permettent de mettre au jour des flux frauduleux.

Or ces flux frauduleux sont par nature invisibles et le travail de surveillance de la douane cherche à les donner à voir. Les critères de sélection de ces flux sont-ils les bons ? Certes, les résultats contentieux peuvent permettre de donner des éléments d'évaluation des techniques de sélection des flux. Cependant sont-ils suffisants ? Il faut souligner que l'approche douanière est principalement déductive. C'est parce que les services douaniers désirent contrôler tel ou tel type de flux qu'ils vont valoriser certains critères de ciblage. Un des risques est de raisonner de manière circulaire. Si à partir de certains critères de ciblage les résultats contentieux augmentent les services peuvent avoir tendance à réutiliser ces critères et à concentrer l'activité des services sur les flux ciblés. Il peut en résulter un accroissement du contentieux dans certains secteurs ce qui validera postérieurement les critères de ciblage mais qui ne sera finalement révélateur que d'une intensification de l'activité des services sur certains flux. L'accroissement de certaines saisies est sans doute aussi à lire avec ce prisme d'interprétation.

Le travail douanier est également conditionné par le rapport construit des agents à certaines de leurs missions. Il est possible de prendre comme exemple le travail des douaniers en

⁴⁵² SOLER, Léna. *Introduction à l'épistémologie*. Ellipses, 2000, p. 53.

matière de lutte contre les stupéfiants. Si les stupéfiants, dans le cadre des incriminations douanières, relèvent de la catégorie des marchandises prohibées ou des marchandises dangereuses pour la santé publique, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent une marchandise « à part ». En effet, même si les services des douanes ont pour ambition de lutter contre l'ensemble des types de fraudes et trafics, les stupéfiants sont pour un certain nombre de raisons considérés comme un domaine prioritaire. Les travaux de Dominique Duprez ont très clairement montré la spécificité de cette « marchandise » dans la construction du travail douanier. « La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national. Il y a une dimension hygiéniste à ce combat alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles humanistes⁴⁵³ ». Dans cette perspective et vu que les services utilisent de plus en plus fréquemment des « techniques de ciblage » et « d'analyse de risque », il en résulte un effet de construction sociale de la menace prioritaire.

« Ici c'est du stup, on a fait abstraction de tout ce qu'il y a autour. A tort ou à raison, mais quand on se spécialise c'est un peu l'inconvénient, on a un peu les œillères et on voit que ce qu'on veut bien voir... Avec les camions on aurait des raisons de relever pas mal de choses mais on ne peut pas s'amuser à tout faire, les autorisations de transport etc. Vous arrivez en début de vacation, si vous tombez sur un réservoir supplémentaire, vous passez votre temps à régler ce truc-là alors... »

Agent de constatation

3 – Rhétoriques de sécurité et emboitements des mondes douaniers et policier

Quels types de discours sont tenus sur les liens unissant missions douanières et missions de sécurité. Peut-on déconstruire ces discours et en explorer les fondements ? Quelle conception de la douane et de sa place dans le champ de la sécurité intérieure ces discours portent-ils ? L'analyse de deux syllogismes, en apparence relativement proches, nous permettra, dans une perspective heuristique, de construire un modèle traduisant l'inscription de l'organisation douanière dans le champ de la sécurité intérieure.

Il est tout d'abord possible d'analyser comment la notion de marchandise est intégrée dans les discours douaniers et dans ceux sur la sécurité intérieure. Nous allons voir comment ces

114 DUPREZ, Dominique, « *Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes* », op. cit. p. 154.

discours permettent d'aboutir à la conclusion que « certaines missions douanières⁴⁵⁴ sont des missions de sécurité intérieure ». Nous verrons également quelles sont les conséquences de cette structure de discours dans l'architecture du champ de la sécurité intérieure. Si l'on opère par syllogisme, on peut aboutir à la conclusion suivante :

Prémisse 1 : certaines missions douanières consistent en des missions de contrôle des marchandises sensibles

Prémisse 2 : les missions de contrôle des marchandises sensibles sont des missions de sécurité intérieure

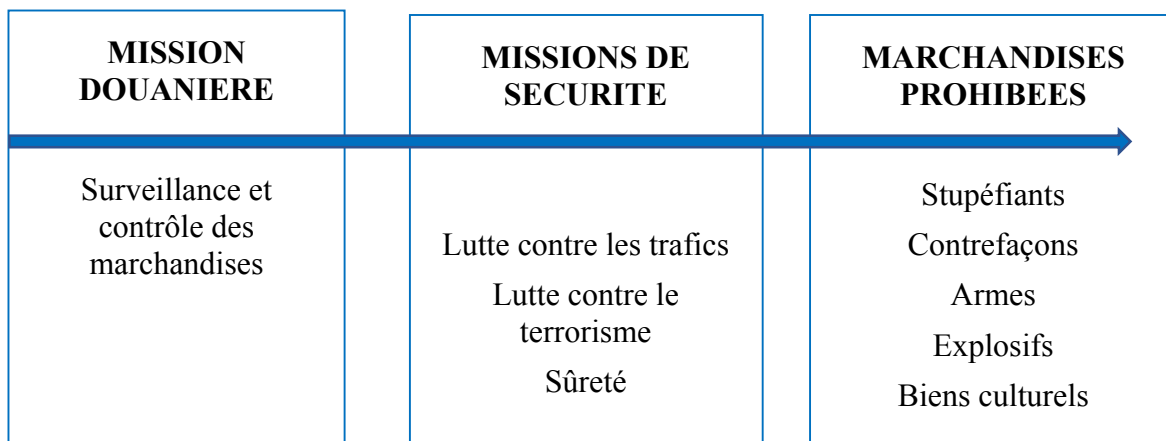
Conclusion : certaines missions douanières sont des missions de sécurité intérieure

Ce syllogisme peut être considéré comme reflétant le raisonnement de base qui vise, d'un point de vue fonctionnel, à constituer la douane en force de sécurité intérieure. Les prémisses 1 et 2 sont tenues pour vraies à la fois par les services douaniers, par les policiers et les autorités politiques nationales. Ainsi, dire que « certaines missions douanières sont des missions de sécurité intérieure » ne soulève aucune opposition chez les différents acteurs. Peu importe si, du point de vue formel, le raisonnement peut être tenu pour vrai ou faux. Au terme de ce raisonnement, on peut dire que la douane est fonctionnellement une force de sécurité intérieure puisque certaines missions douanières sont des missions de sécurité intérieure. On peut donc passer insensiblement de la mission générale de contrôle des marchandises (1), à une mission plus précise de contrôle des marchandises sensibles (2) pour aboutir à la prise en charge de missions de sécurité intérieure (3). Dans de nombreux entretiens réalisés auprès d'agents des douanes, nous avons ainsi recueilli des discours articulés selon cette structure : « on lutte contre les trafics au travers de notre pouvoir de contrôle des marchandises ». Le contrôle des marchandises, qui constitue à la fois un pouvoir douanier et une mission douanière, est donc souvent le point de départ de ce type de raisonnement. Quant à la notion de « marchandise prohibée », ou l'un de ses équivalents logiques (marchandise « de fraude », « sensible », « de contrebande », mais aussi « stupéfiants », « contrefaçons », etc.), elle intervient comme une interface logique entre rationalités douanières et rationalités de sécurité intérieure. Elle intervient comme un

⁴⁵⁴ Par « mission douanière » il faut envisager les « missions assumées par l'organisation douanière » à quelque titre que ce soit et non pas seulement les missions qui touchent à la perception ou au contrôle en matière de droits de douanes. Ainsi, la lutte contre l'immigration irrégulière doit être conçue comme une mission douanière car les douaniers participent à la régulation des flux de personnes.

opérateur de transition entre les deux types de logiques. C'est sur cette base que repose la justification de l'insertion de la douane et de ses missions dans des logiques de sécurité intérieure.

**LA MARCHANDISE, OPERATEUR DE TRANSITION ENTRE MISSIONS
DOUANIERES ET MISSIONS DE SECURITE INTERIEURE**



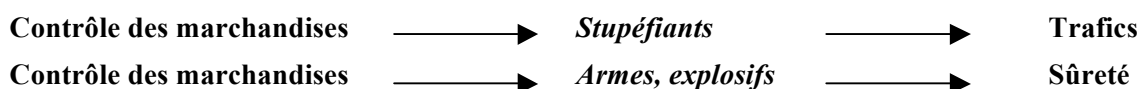
Cependant les liaisons opérées peuvent être perçues comme plus ou moins légitimes par les douaniers. En effet, les connexions établies entre missions douanières et missions de sécurité intérieure par l'intermédiaire de la notion de « marchandise prohibée » ne sont pas toutes considérées comme équivalentes dans les discours et les pratiques des douaniers. Le lien peut en effet être considéré comme plus ou moins direct entre activité de contrôle et logiques de sécurité intérieure. De même, la transition est perçue par les douaniers comme « allant de soi » ou « n'allant pas de soi » en fonction des découpages juridiques, historiques et culturels propres à l'institution, mais aussi au regard du contexte.

Alors que la « marchandise » ne constitue souvent qu'un vecteur secondaire, un simple moyen, dans les logiques d'action des agents de police, elle est en revanche au centre de l'action répressive douanière. Ainsi, les logiques de sécurité intérieure tendent à considérer les « marchandises » comme un moyen pour atteindre certaines fins : par exemple une saisie d'armes ou de stupéfiants aura pour finalité première de lutter contre les réseaux criminels et de mettre fin aux activités illégales de personnes physiques ou morales. Pour les douaniers il peut en être de même : par exemple, en matière de « lutte contre la drogue », les représentations qu'ils élaborent de leur mission ainsi que leur action sont extrêmement proches de celles des policiers et gendarmes. Ainsi, pour les douaniers comme pour les autres agences de sécurité, la saisie de stupéfiants est un moyen pour lutter

contre des trafics. Cependant, les douaniers se satisfont plus souvent d'une « bonne prise » et considèrent alors cette dernière tout à la fois comme un moyen et une fin en soi.

Mais, la fonction transitive de la notion de « marchandise prohibée », telle qu'elle a été exposée plus haut, n'opère pas toujours pour les douaniers. Par exemple, ces derniers considèrent qu'ils luttent contre le terrorisme ou le simple usage de stupéfiants parce qu'ils contrôlent des marchandises ... mais qu'ils ne contrôlent pas les marchandises pour lutter contre le terrorisme (sauf en matière de sûreté aéroportuaire) ou l'usage de stupéfiants. Ils ne considèrent pas que la lutte contre l'usage de drogues relève de leur cadre missionnel, même s'ils sont conscients que les contrôles de marchandises qu'ils opèrent peuvent avoir une incidence notable en aval. En conséquence, on peut dire qu'ils assument des « fins indirectes », celles-ci étant souvent intégrées dans leurs discours au niveau éthique. Ainsi, si du point de vue de l'activité professionnelle, c'est la saisie de stupéfiants ou d'armes qui mobilise les douaniers (notamment du point de vue du contentieux), l'impact en aval de leur action est intégré à leurs discours et à leur identité en termes de justification éthique. Dans ce cas, le lien n'est pas considéré comme légitime entre activité de contrôle et logique de sécurité du point de vue professionnel mais il l'est du point de vue éthique.

1/ Lien considéré par les douaniers comme direct entre activité de contrôle des marchandises et action en matière de sécurité intérieure



2/ Lien considéré par les douaniers comme indirect entre activité de contrôle des marchandises et action en matière de sécurité intérieure

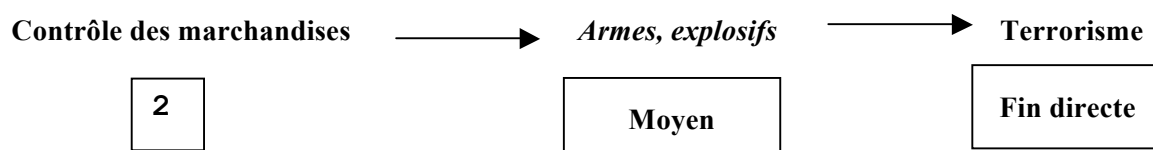
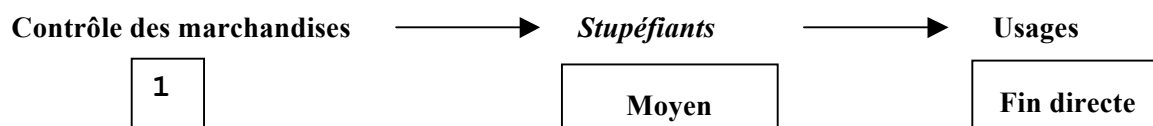


—————▶ : lien direct établi par les douaniers entre leur activité de contrôle et une mission de sécurité intérieure.

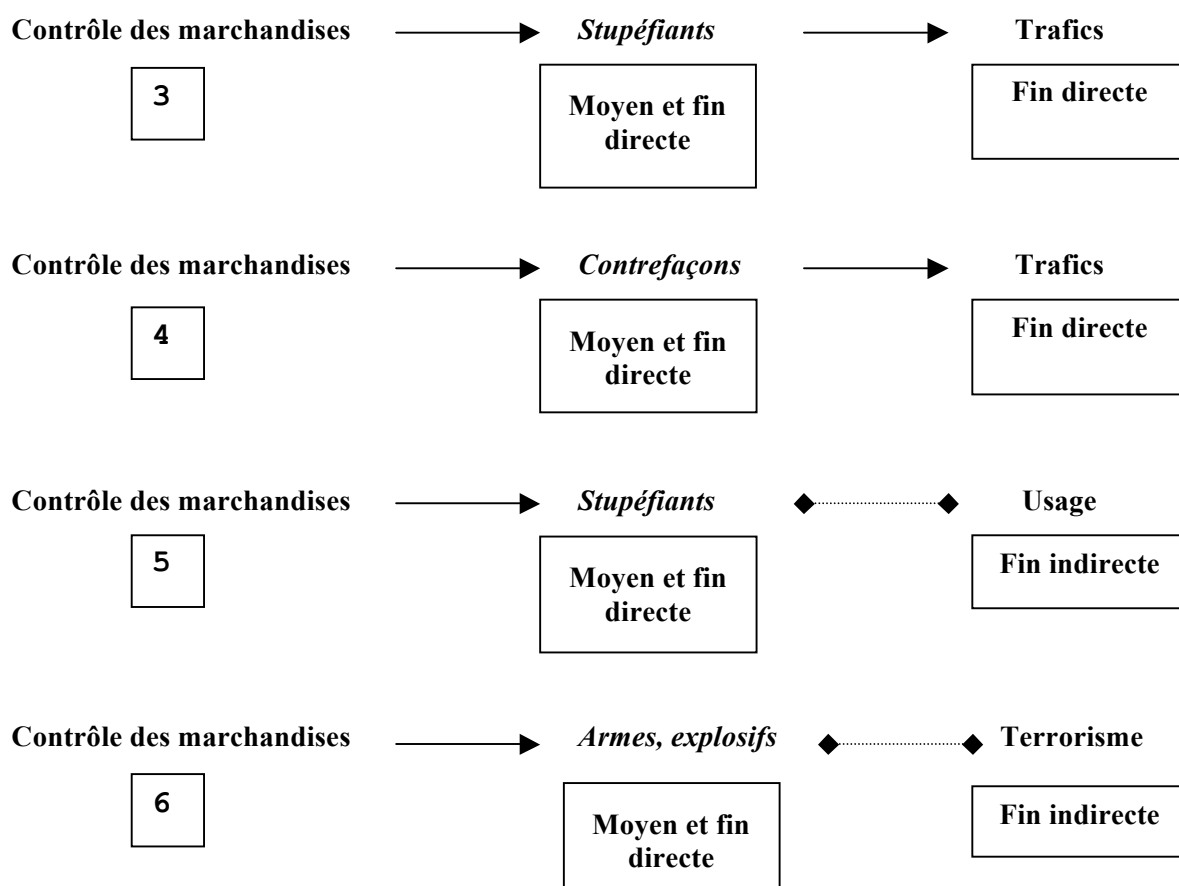
◆.....◆ : lien indirect établi par les douaniers entre leur activité de contrôle et une mission de sécurité intérieure.

Ces représentations concernant ces découpages ne concernent pas seulement les douaniers mais également les autres acteurs intervenant dans le champ de la sécurité intérieure (préfets, policiers, gendarmes, procureurs, juges etc.). La notion de marchandise permet ainsi de créer des espaces de sens communs aux douaniers et aux autres acteurs. Elle leur permet de produire des discours sur les mêmes objets voire de construire des discours et des pratiques communs. Cependant elle peut être à la source de désaccords, car les logiques douanières et les logiques de sécurité ne se recoupent pas forcément. Les univers symboliques et culturels des acteurs douaniers et des acteurs policiers n'entrent pas toujours en concordance. On trouve par exemple des distorsions symboliques et culturelles dans ce que les acteurs se représentent être de l'ordre des fins et de ce qu'ils se représentent être de l'ordre des moyens. Ainsi, au sein de cette rhétorique subtile, les douaniers luttent contre le terrorisme ou l'usage de stupéfiants *parce qu'ils* contrôlent des marchandises mais ils ne contrôlent pas les marchandises *pour* lutter contre le terrorisme ou l'usage de stupéfiants. Alors que la marchandise n'est souvent qu'un vecteur secondaire, un moyen, dans les logiques d'action des agents de polices, elle est au centre de l'action répressive douanière. Les logiques de sécurité intérieure tendent ainsi à considérer les marchandises comme un moyen pour atteindre certaines fins (voir 1 et 2 ci-dessous). Pour les douaniers il peut en être de même (voir 3 et 4) : ainsi, la saisie de stupéfiants est un moyen pour lutter contre des trafics. Mais cette saisie de marchandise constitue elle-même une fin pour les douaniers. De plus, comme le montrent les schémas ci-dessous, certaines fins ne sont pas poursuivies de manière directe par les douaniers, la saisie de marchandise constituant alors à la fois le moyen et la fin directs de l'action douanière (voir 5 et 6).

LOGIQUES D'ACTION POLICIERES



LOGIQUE D'ACTION DOUANIERES

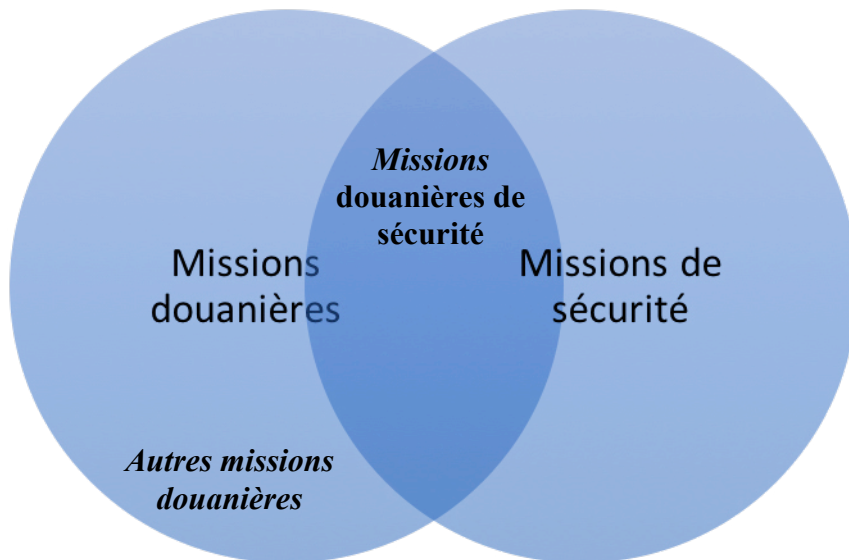


Même si le lien entre la marchandise et la mission de sécurité est considéré comme indirect, les douaniers sont conscients de l'impact en aval de leur action. En cela on peut dire qu'ils poursuivent des *fins indirectes*. Cependant, leur action est surtout conditionnée par la poursuite de *fins directes*, même si les fins indirectes sont intégrées dans leur discours au niveau éthique. Ainsi, si du point de vue de l'activité professionnelle, c'est la saisie de stupéfiants ou d'armes qui mobilise les douaniers (notamment du point de vue du contentieux), l'impact en aval de leur action joue plutôt en termes de justification éthique. On peut donc distinguer un double niveau : un niveau strictement *professionnel* (moyens et fins directs) et un niveau *éthique* (fins directes et indirectes).

Pour autant, ces processus discursifs qui sont au fondement de l'identité douanière s'embent se transformer aujourd'hui, notamment dans un contexte de forte prégnance de la menace terroriste sur le territoire français. La multiplication des réglementations

associant la douane aux dispositifs de sécurité intérieure et même que ses instrumentations nombreuses par le pouvoir politique dans ce domaine tendent à effacer les frontières subtiles entre discours douaniers et policiers. Le contrôle des marchandises devient ainsi de plus en plus un simple *moyen* au service d'une *finalité directe* qui est d'assurer la sécurité de la nation. Pour autant, en dépit de cette plus grande porosité discursive entre les univers douaniers et policiers, il nous semble que ces distinctions continueront encore d'opérer même si c'est d'une manière moins claire. En effet, si les discours produits *sur* et *par* les douaniers tendent à être toujours plus identiques, et que les pouvoirs des douaniers évoluent souvent selon la même grille que celle des policiers, ces derniers ne bénéficient pas d'une compétence pleine et entière sur ces enjeux.

Cependant, il faut souligner que ce raisonnement ne vaut que pour « *certaines* » missions ce qui entraîne plusieurs conséquences. D'une part, les missions douanières ne sont pas toutes des missions de sécurité intérieure. La douane n'est donc pas seulement une force de sécurité intérieure au niveau fonctionnel. Elle s'acquitte d'autres tâches, notamment fiscales ou économiques. Ainsi, *elle n'est pas une administration spécialisée* en matière de sécurité intérieure. Deuxièmement, certaines missions de sécurité intérieure ne sont pas assumées par de la douane. Dans cette perspective, *elle n'est pas une administration généraliste* en matière de sécurité intérieure. Ainsi dans l'éventail des missions de sécurité intérieure assumées par les services de police et de gendarmerie, qui sont des services généralistes, la douane ne prend en charge que certaines d'entre elles. Dès lors, la douane apparaît alors comme *une administration complémentaire* en matière de sécurité intérieure intervenant, dans des configurations précises, en concurrence avec d'autres agences (services de police, de gendarmerie, voire services des impôts, de la répression des fraudes etc.). Il est possible d'exposer cette conception de la place de la douane dans le champ de la sécurité intérieure au travers du graphique suivant :



Le type de raisonnement introduit par ce syllogisme est celui le plus souvent exposé par l'administration des douanes. Il possède cependant certaines limites. D'une part il opère une disjonction brutale entre missions économiques, fiscales et de sécurité intérieure prises en charge par la douane. Or ce découpage est des plus relatif, les douaniers admettant par exemple que la lutte contre la contrefaçon peut être conçue comme une mission à la fois économique et de sécurité. De même, les opérations de contrôle des flux de capitaux ont à la fois comme objectif d'opérer une surveillance d'opérations de blanchiment de capitaux en provenance du trafic de stupéfiants mais également, indirectement, de veiller à limiter l'évasion fiscale. Mais surtout, ce type de raisonnement présente les missions de sécurité intérieure assumées par la douane comme *un simple sous-ensemble* des missions de sécurité.

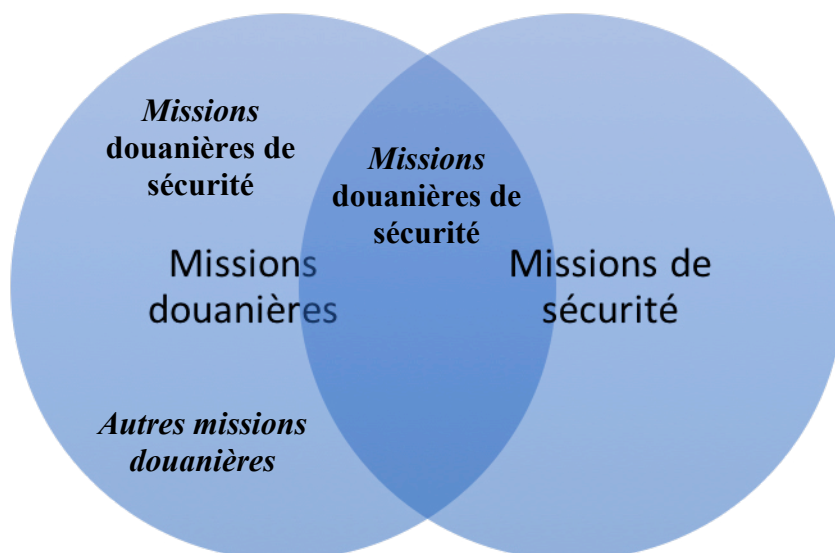
Or, il est possible d'envisager les missions de sécurité de la douane en adaptant une posture alternative à visée heuristique. Il est alors possible de compléter le premier syllogisme par un autre raisonnement qui inverse les termes de l'énoncé. Ce renversement permet de penser le lien douane / sécurité en dehors de tout rapport de nécessité immédiat entre la notion de sécurité et l'action des organisations dénommées « policières ». Il est ainsi possible de proposer un second syllogisme :

Prémisse 1 : certaines missions de sécurité intérieure consistent en des missions de contrôle des marchandises sensibles

Prémisse 2 : les missions de contrôle des marchandises sensibles sont des missions douanières

Conclusion : certaines missions de sécurité intérieure sont des missions douanières

Dans le premier type de raisonnement, on tend à faire de certaines missions douanières (généralement celles qui touchent au contrôle de marchandises sensibles) une sous-catégorie des missions de sécurité intérieure. Dans cette perspective, la douane n'aurait soit *aucune compétence* en matière de sécurité intérieure, soit seulement une *compétence partagée*. Elle consacre implicitement une suprématie de certaines agences (police et gendarmerie, préfectures, justice). En revanche, en énonçant que « *certaines missions de sécurité intérieure sont des missions douanières* », on inverse le rapport d'inclusion dans un ensemble plus vaste. Ce ne sont plus les missions douanières qui sont envisagées comme une sous-catégorie de la catégorie « missions de sécurité intérieure » mais « certaines missions de sécurité intérieure » qui relèvent d'une sous-catégorie de la catégorie « missions douanières ». Ce nouvel énoncé laisse envisager que certaines missions de sécurité intérieure peuvent être purement douanières c'est à *dire assumées exclusivement par la douane*.

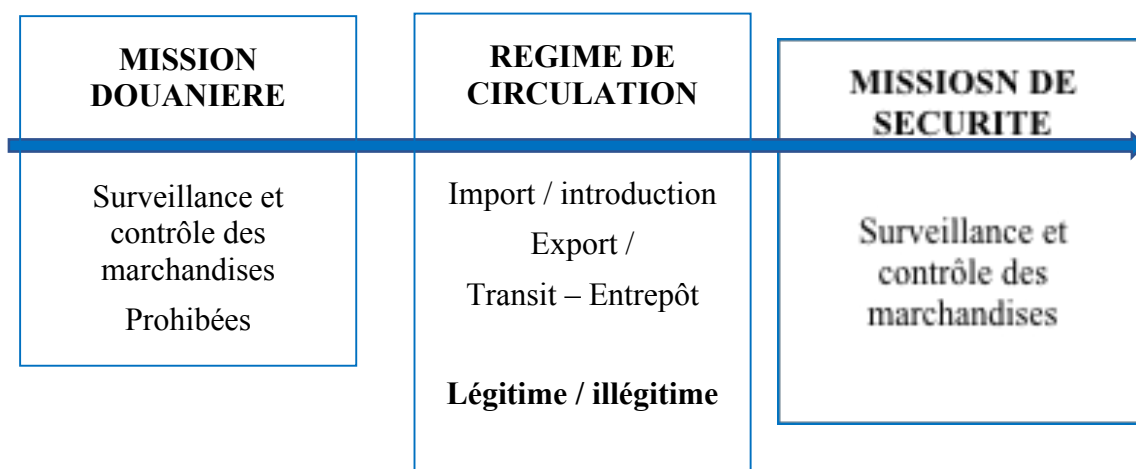


Si une comparaison peut être opérée entre logiques d'action policière et douanière, et exposée la manière dont les douaniers conçoivent comme plus ou moins légitime le passage d'une logique douanière à une logique policière, il s'agit également de noter que les représentations concernant ces découpages ne concernent pas seulement les douaniers mais également les autres acteurs intervenant dans le champ de la sécurité intérieure (préfets, policiers, gendarmes, procureurs, juges etc...). La notion de « marchandise prohibée » ou l'un de ses équivalents logiques permet de créer des espaces de sens communs aux douaniers et aux autres acteurs, leur permet donc de produire des discours sur les mêmes objets, voire de construire conjointement des discours et des pratiques. Cependant, elle peut être à la source de désaccords, car les logiques douanières (basées sur des normes juridiques, professionnelles, traits historiques et culturels spécifiques) et les logiques de sécurité ne se recoupent pas forcément. Les univers symboliques et culturels des acteurs douaniers et des acteurs policiers n'entrent pas toujours en concordance. On identifie par exemple, cela a été noté, des distorsions symboliques et culturelles dans ce que les acteurs se représentent être de l'ordre des fins et de ce qu'ils se représentent être de l'ordre des moyens. Ces possibles dissonances posent la question non plus seulement de la comparaison entre les modes de construction policiers et douaniers des missions, mais également de leur agencement concret dans un champ relationnel de la sécurité, conçu comme un « ordre négocié ». Elles induisent, comme voie d'entrée pour l'analyse, la prise en compte des modes de construction par les différents acteurs et institutions de la légitimité de la douane à agir dans le champ de la sécurité intérieure.

4 – La sécurité au prisme de la gestion des flux

La seconde spécificité de l'action douanière est qu'elle se concentre sur la gestion des flux, notamment internationaux. On peut ainsi considérer que les services et normes en matière de douanes constituent l'un des outils permettant de mettre en œuvre une police des flux de biens (mais aussi parfois de personnes) et qu'ils sont considérés par les Etats ou les ensembles politiques supranationaux comme permettant d'atteindre, au moins partiellement, leurs visées de maintien de leur sécurité. La surveillance et les contrôles que les douaniers exercent au sujet des marchandises sujet concerne leur introduction, leur sortie ou leur passage temporaire sur le territoire douanier national.

Dès lors, le lien entre monde douanier et monde de la sécurité ne s'effectue pas sur la base du type de marchandises, mais sur les modalités, jugées légitimes ou non légitimes, de son régime de circulation. Cette dernière peut opérer sur des flux qui entrent (import/instruction), qui sortent (export/expédition) ou qui traversent sous différents régimes (transit international, entrepôt) le territoire douanier. Ici, en l'occurrence, c'est moins la nature de la marchandise et son classement dans une catégorie juridique qui fonde le lien entre les missions douanières et les missions de sécurité. C'est parce que certains types de marchandises (qui peuvent être de nature légale) circulent sous un régime inapproprié qu'elles entrent dans le cadre du champ potentiel de la répression. L'exemple le plus simple est celui de l'importation sans dédouanement. Bien que la marchandise puisse être légale, elle doit néanmoins être déclarée auprès des services douaniers sous peine de sanctions. Le droit douanier est en très grande partie destiné à définir différents régimes de circulations, à la fois légitimes ou illégitimes et pouvant de ce fait être sanctionné.



On peut dès-lors parler à propos de la douane d'administration *post-nationale* de sécurité intérieure. En effet, elle participe à la régulation d'espaces différenciés (mondial, européen) qui dépassent le seul territoire d'Etat. De plus, elle participe à l'application de normes élaborées à des niveaux multiples (notamment les dispositions de l'UE). Enfin elle participe à la protection d'acteurs non nationaux (ex : le budget de l'Union européenne).

La sécurité douanière s'attache principalement à la gestion des mobilités transnationales. La régulation douanière concerne l'un des éléments suivants ou la combinaison de l'un

d'entre eux : l'entrée, la sortie, la circulation. Cette notion de circulation est des plus importante puisque la douane intercepte souvent des flux illégaux qui sont « de passage » car destinés à d'autres Etats. La position géographique de la France en fait souvent une zone de transit pour des flux illégaux. Ainsi, dans les observations que nous avons pu réaliser à la frontière franco-andorrane montraient qu'une partie des chargements de cigarettes de contrebande au départ de l'Andorre était principalement destiné aux pays de l'Europe du nord et qu'ils ne faisaient que transiter sur notre territoire, n'ayant *a priori* aucune incidence sur le budget national.

Enfin, si au niveau du noyau, les délinquances et les régulations ont un caractère fortement territorialisé (un département, une ville, un réseau de transport local, un quartier), il n'en va pas de même pour les deux autres sphères périphériques. Ces dernières regroupent souvent des délinquances relatives à des flux internationaux. La régulation douanière demeure cependant quant à elle territorialisée aux frontières, lieux toujours considérés comme stratégiques pour capter ces flux même si l'eupéanisation a quelque peu modifié les modes du contrôle et que ces dernières deviennent de plus en plus floues. La sécurité intérieure douanière s'attache donc à la gestion des mobilités transnationales. « *Nous il faut qu'on sache quand la marchandise bouge, le produit qui nous intéresse bouge : aussi bien armes, stupés, contrefaçon, fric, n'importe quoi...* », affirme un douanier, illustrant ainsi l'importance des « circulations » dans le travail douanier.

La douane se présente ainsi comme une force de régulation des circulations transnationales. La notion de sécurité intérieure rejoint alors celle de sécurité extérieure, les deux concepts semblant cependant trop limités pour comprendre la spécificité de l'action douanière. Si l'on considère la *défense nationale* comme une fonction générale qui serait destinée à assurer en permanence la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population qui y vit, on peut affirmer que la douane assure en partie cette fonction. Elle l'assure au niveau militaire : en temps de paix, elle est un organe de recherche de renseignements susceptibles d'être utiles aux forces armées. Mais c'est en période de crise qu'elle devient à proprement parler militarisée. En effet, elle participe alors à la défense opérationnelle du territoire par le bouclage des frontières, la surveillance des points sensibles et stratégiques. Aujourd'hui, les mutations rapides de l'économie, les phénomènes communément désignés sous le terme de mondialisation et de globalisation des échanges, tendent à créer des zones d'incertitudes pour les Etats. La défense

économique est donc devenue une des composantes majeures de la défense nationale. La douane joue plus généralement un rôle actif de protection, même en dehors de toute situation de crise. Aujourd'hui, les normes et les forces douanières ont un rôle essentiel en matière de défense économique. Aux frontières extérieures de l'UE, elle veille ainsi par exemple au respect d'une réglementation dense et complexe.

Qu'il s'agisse de protection commerciale fiscale, sanitaire, de lutte contre les stupéfiants, contre l'immigration illégale ou les contrefaçons, c'est souvent le processus « d'entrée » qui est l'objet d'une régulation. Cette dernière renvoie à l'idée de protection contre une menace d'ordre externe dont le « passage » d'un territoire *extérieur* à un territoire *intérieur* peut avoir des répercussions négatives sur une société close (la communauté nationale, l'Etat). Mais l'analyse vaut également pour les processus « de sortie ». Certains processus de sortie peuvent être considérés comme menaçant les intérêts d'une société close. Par exemple les services des douanes vérifient la régularité de la sortie du territoire communautaire de marchandises bénéficiant de restitutions dans le cadre de la PAC, de la sortie de personnes mineures ou de trésors nationaux du territoire étatique etc. En ce qui concerne les processus de « circulation », ceux-ci ne sont envisagés que parce qu'ils sont présumés avoir été introduits illégalement sur le territoire national.

Donc, les missions et les modes de régulation douaniers, ne peuvent être compris que par référence à des espaces extranationaux. La régulation douanière n'opère cependant ni totalement à partir de la catégorie « intérieur », ni totalement à partir de la catégorie « extérieur », mais à partir de leur relation dialectique. On pourrait affirmer que la régulation douanière est d'assurer une « sécurité méta - nationale ». Cette notion implique une régulation des processus d' « entrée », « de sortie », de « circulation », considérés comme menaçant ou pouvant menacer les intérêts matériels et/ou symboliques d'une société étatisée. On pourrait aussi parler de « sécurité intérieure de l'extérieur » et de « sécurité extérieure de l'intérieur ».

Lorsque l'on évoque une « sécurité intérieure de l'extérieur », nous sommes renvoyés aux dimensions extérieures de la sécurité intérieure. Par exemple, les trafics de stupéfiants internationaux ont des répercussions en matière de sécurité intérieure. La lutte contre les trafics de stupéfiants est ainsi considérée comme relevant des matières de la « sécurité intérieure ». Il en est de même pour un grand nombre d'attentats terroristes. Il s'agit donc

d'une opération de définition de « menaces extérieures » trouvant une concrétisation sur un territoire et une population « intérieures ». La notion de « sécurité intérieure de l'extérieur » tend à entretenir une forte affinité avec celle de « sécurité intérieure » en prenant en compte ses dimensions « extérieures ».

Lorsque l'on évoque une « sécurité extérieure de l'intérieur », nous sommes renvoyés aux dimensions « intérieures » de la « sécurité extérieure ». Par exemple, la douane régule la sortie de certains produits, sortie qui peut constituer une menace (économique, ou militaire, politique etc.) pour la société étatique. Il en est ainsi des procédures de contrôle de destination finale, le contrôle de la sortie de capitaux, de biens culturels etc. La notion de « sécurité extérieure de l'intérieur » tend à entretenir une forte affinité avec celle de « sécurité extérieure » en prenant en compte ses dimensions « intérieure ».

Le terme de « sécurité » est constitutif des concepts de « sécurité intérieure » et de sécurité « extérieure ». La notion de « sécurité méta - nationale » les recoupe mais les dépasse en même temps. Elle les recoupe car ses dimensions sont généralement intégrées soit dans des discours (donc des pratiques) sur la sécurité intérieure soit dans des discours sur la sécurité extérieure. Ses dimensions apparaissent donc comme réparties voire partagées entre ces deux concepts dominants. Elle les dépasse cependant car elle montre la spécificité de certains modes de régulation qui prennent pour centre la gestion de flux « inter » et « trans » nationaux. La notion reste cependant stato-centrée du fait qu'elle entend décrire partiellement certains modes de gouvernementalité. Elle renvoie à l'idée de protection d'une société close. Par le terme de clôture, nous pensons surtout à une société qui se pense comme un tout, définissant son identité par opposition à un « eux », donc ses modes de régulation par rapport à une extériorité. L'expression de clôture renvoie donc à la définition de frontières identitaires et normatives dont l'incarnation institutionnelle la plus forte symboliquement est la croyance en l'appartenance à un Etat, ce dernier étant le dépositaire des régulations macro sociales d'échanges avec l'extérieur. L'expression de clôture employée ici ne renvoie donc pas à une négation des échanges. Bien au contraire l'échange suppose la définition d'une extériorité. Cet « extérieur » peut être multiple : Etats, ONG, Organisations internationales (OMC), firmes multinationales, organisation criminelle, etc. Il s'agit donc pour l'Etat de réguler ses échanges avec l'extérieur. De même, par « échange », il ne faut pas supposer « intentionnalité », car il existe des

échanges dont on ne veut pas, qui sont imposés, et des échanges dont on ne connaît pas l'existence.

La douane se présente ainsi comme un instrument de régulation étatique des échanges d'une société avec ce qu'elle définit comme son extériorité. Les normes douanières définissent ce qui peut entrer, sortir ou circuler et sous quelles conditions. Les forces douanières sont chargées d'assurer une police de ces mobilités inter et transnationales. La douane est donc à la jonction des problématiques de sécurité intérieure et de sécurité extérieure. Elle relève de ce que l'on a sommairement par défaut appelé « méta - transnationale », option qui permet de relativiser l'opposition entre les notions d' « intérieur » et d' « extérieur » qui perdent de leur force bien qu'étant encore au centre de la réflexion sur la notion de sécurité. Par contre ses moyens de régulation demeurent encore nationaux même si, nous l'avons vu, les rapports au territoire changent dans les procédures de contrôle et que la mise en réseau des administrations douanières nationales s'accélère et se concrétise par la mise en place de nouveaux outils (renseignement, assistance mutuelle, opérations coordonnées, audits etc.)

Ce rôle de contrôle des échanges rejoint la notion de « sécurité » lorsque l'échange est considéré comme constituant une « menace ». Il faut ainsi prendre en considération le déclin des moyens militaires de contrainte sur la scène internationale dans les rapports inter sociétaux au profit de nouveaux moyens de pression (notamment politiques et économiques). Nous sommes dans ce dernier cas dans une perspective de diplomatie et de sécurité extérieure à prédominance économique. En matière de sécurité intérieure, ce rôle de contrôle des échanges avec l'extérieur s'actualise dans la lutte contre les « économies souterraines », c'est à dire les échanges dont on ne connaît pas l'existence ou qui ne sont pas désirés par l'Etat. Dans le cas de ces économies souterraines, la menace peut être considérée comme plus ou moins déstabilisatrice. Elles peuvent concerner des biens licites (contrebande de cigarette) ou illicites (trafics de stupéfiants) et avoir des conséquences sur des acteurs divers (le citoyen, le tissu économique, l'Etat). La crainte aujourd'hui la plus envisagée est celle concernant l'activité d'organisations criminelles transnationales dont les activités délicates à contrôler peuvent avoir des répercussions en matière de sécurité intérieure.

Conclusion de la partie 1

Les premiers développements ont conduit à identifier les organisations « douanières », à décrire les bases de leur structuration socio-historique, le mandat institutionnel qui leur est confié, ainsi que leur structure organisationnelle. Ces descriptions sont certes un peu laborieuses. Néanmoins, elles permettent selon nous d'engager un véritable travail comparatif sur les formes organisationnelles et leurs évolutions. De même, le fait d'appréhender dans leurs multiplicité ces formes d'organisation permet de constater leur variabilité et leurs spécificités socio-historiques. Enfin, ce travail permet de poser les bases d'une approche plus relationnelle entre ces organisations, au sein d'un *champ organisationnel douanier* mais aussi d'un *champ organisationnel de la sécurité*. On peut dès lors proposer quelques premières lignes d'analyse qui seront pour la plupart approfondies dans les chapitres suivants.

D'une part, la structuration des bureaucraties et réglementations douanières a souvent été réalisée en lien avec la formation de l'Etat territorial et de ses frontières, notamment via des processus de monopolisation fiscale et de contrainte, ainsi que par des processus d'unification commerciale et fiscale du territoire. En France, les services douaniers ont progressivement épousé les frontières politiques qui ont contribué à matérialiser, et ils ont longtemps été les seuls à opérer un contrôle des flux transfrontaliers à des fins d'abord fiscales puis de protection de l'économie et des producteurs nationaux. Aujourd'hui, le projet d'intégration européen, pose des enjeux similaires tels que l'unification du marché intérieur, la constitution de frontières douanières européennes, la mise en œuvre d'une union douanière, avec l'émergence de bureaucraties européennes. Pour autant, ce processus d'eupéanisation demeure largement inabouti puisque le transfert des compétences commerciales et douanières à l'échelon européen ne s'est pas traduit par la création d'une agence douanière européenne prenant la place des administrations nationales. Bien au contraire c'est à une double échelle que se structure l'action douanière en Europe aujourd'hui : nationale et communautaire.

Un second point montre à la fois comment l'administration des douanes prend en charge à la fois des missions fiscales, économiques et de protection, mais aussi comment ils ont évolué. On constate ainsi que les missions fiscales des services douaniers n'ont pas été abolies en dépit de l'affaiblissement structurel du niveau moyen des droits de douanes au niveau international et à leur abolition entre les Etats membres de l'UR. D'une part, même

si les « droits de douanes » moyens ont considérablement baissé au cours des cinquante dernières années, ils continuent de constituer des ressources non négligeables pour les budgets nationaux et européens dans un contexte de crise budgétaire. D'autre part, il existe encore un certain nombre de « pics tarifaires » masqués par la moyenne des droits et destinés à imposer plus fortement certaines catégories précises de marchandises, en vue d'assurer la protection de certains marchés nationaux (notamment dans le domaine agricole). Enfin, on doit aussi considérer que les services « douaniers » ont vu leur compétence fiscale mobilisée pour la perception de divers droits et de taxes qui ne relèvent pas des tarifs douaniers mais d'autres types de réglementation fiscale. Cette extension de la compétence fiscale pour percevoir certains impôts indirects non strictement « douaniers » ancre les administrations douanières dans le *champ organisationnel fiscal*. Elle est historiquement ancienne puisque la Ferme générale, ancêtre de l'administration des douanes françaises, avait également pour mission de collecter un certain nombre d'impôts indirects. Et, parallèlement, dans certains Etats, c'est d'ailleurs l'administration fiscale qui collecte également les droits de douane, l'administration des douanes étant faiblement autonome du point de vue organisationnel, en ne constituant ainsi qu'un sous-ensemble de l'administration fiscale.

Ce premier état des lieux souligne également les origines fiscales des administrations douanières et leur fragilisation dans un cadre de généralisation du libre-échange au niveau international et régional (notamment au sein de l'UE). Pour autant, on constate que ces missions n'ont pas disparu et qu'elles ont aussi donné lieu à la constitution d'un espace répressif spécifique au niveau national, mais aussi européen : celui de la répression des fraudes visant à éluder le paiement des droits. La question de la répression des fraudes a d'ailleurs constitué un domaine d'observation et d'action de la part des instances communautaires européennes, donnant lieu à la mise en place de politiques publiques et de nouvelles organisations visant à préserver les intérêts financiers nationaux et communautaires contre la fraude.

Dans le champ des missions économiques, le désarmement tarifaire engagé dans le cadre des accords du GATT et de l'OMC, mais également entre les grands espaces économiques tels que l'Union européenne, les Etats-Unis ou le Canada, ont rendu délicate le maintien de droits de douanes élevés à visée protectionniste. En revanche, la prolifération des normes et des mesures non tarifaires engagent les Etats dans un cycle néoprotectionnisme aux

instruments plus subtils que les anciens droits de douanes aujourd'hui réduits à portion congrue. Dès lors, les services douaniers contribuent par leur action au respect de ces différentes normes et mesures non tarifaires dans le cadre de mesures de mesures de défense commerciale. Mais plus encore, les services douaniers sont engagés dans des processus de facilitation des échanges pour les acteurs économiques. Ils deviennent des instances de régulation du commerce, accompagnant les Etats qui deviennent « néo-douaniers ». Ces derniers cherchent en effet toujours plus à instrumenter les services des douanes pour leur permettre de renforcer l'attractivité commerciale de leur territoire et de leurs plates-formes logistiques portuaires ou aéroportuaires.

Enfin, les missions de protection de la douane sont extrêmement hétérogènes. Elles sont néanmoins centrées sur les notions de « marchandises » et de « régulation des flux internationaux ». C'est cette double dimension qui permet, par-delà l'action sectorielle sur de multiples matières, de comprendre la spécificité de l'action douanière dont la vocation est de réguler les échanges entre « intérieur » et « extérieur » du territoire politique. Les douanes s'affirment ainsi des polices des flux visant à assurer un respect de prescriptions et de différentes normes (sanitaires, sociales, environnementales) visant à la fois la protection des populations et du tissu économique. Dans un contexte géopolitique, où le terrorisme transnational et la criminalité internationale, sont susceptibles d'avoir un impact sur le commerce légitime, on voit ainsi se dessiner de nouveaux rapports entre Etats et entreprises.

Le passage des logiques douanières aux logiques de sécurité s'appuie sur des formes rhétoriques qui empruntent comme mode d'actualisation deux types d'opérateurs logiques : celui de « marchandise prohibée » et celui de « régime de circulation ». Ainsi les missions douanières peuvent dès lors parfois être appréhendées comme des missions de sécurité. Néanmoins certaines missions de sécurité peuvent également être qualifiées de douanières. Ces deux modes d'appréhension et de conceptualisation des missions douanières donnent lieu à deux types de positionnement des organisation douanières dans le champ de la sécurité. Dans le premier cas ce sont les missions douanières qui sont encadrées dans le secteur de la sécurité alors que dans le second cas ce sont les missions de sécurité qui sont encadrées dans le secteur douanier. Afin d'opérationnaliser ce cadre de réflexion, on se propose d'étudier d'une part les homologues entre secteur policier et

douanier et d'autre part comment ces homologues ont permis l'instrumentation des acteurs douaniers au sein du champ de la sécurité. C'est l'objet de la deuxième partie de ce travail.

PARTIE II – HOMOLOGIES ET HYBRIDATIONS SECTORIELLES

La douane française s'est historiquement constituée en lien avec le processus plus global de construction de l'Etat. Elle possède, au terme de ce processus spécifique d'institutionnalisation, de fortes similitudes avec les agences dites policières, tant du point de vue fonctionnel qu'organisationnel. Ainsi, cette proximité formelle questionne la nature des organisations et les caractéristiques, que l'on pourrait qualifier « policières », des services douaniers. La douane est-elle une police ?

S'il est délicat d'imaginer l'existence d'une « essence policière », on peut néanmoins questionner les homologues entre « douane » et « police » et comparer les morphologies respectives des secteurs et organisations auxquels ces termes renvoient. Il est donc possible d'essayer de comprendre en quoi les services douaniers se rapprochent des organisations policières, souvent présentées comme des organisations chargées de la mise en œuvre de la force physique légitime au profit de l'Etat. On essaiera de montrer quelles similitudes, mais aussi quelles différences, il est possible d'identifier entre les services de la DGDDI et ceux des services de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale. La comparaison des missions, des modes d'organisation, des pouvoirs de contrainte, peuvent nous informer sur la proximité structurale entre ces différentes institutions. On tentera d'aborder ces enjeux en prenant en compte certaines dynamiques de moyen terme et parfois de plus long terme. On fait ainsi l'hypothèse que les organisations et les pouvoirs douaniers renvoient à une forme d'institution de type policier même s'ils n'en portent pas spécifiquement la dénomination.

Cette exploration contribue à une meilleure compréhension de la structure du champ de la sécurité, à partir de l'étude d'une institution et d'organisations non désignées comme « policières » mais qui apparaissent pourtant s'en approcher par de nombreux points si l'on mobilise l'angle comparatif. Dans ce travail, on mobilisera souvent certains cadres juridiques. Si nous sommes bien conscients des écarts existant entre les pratiques et les textes qui les organisent, il est néanmoins essentiel de comprendre comment ont pu évoluer ces normes d'encadrement des professionnels douaniers et en quoi elles structurent leur action. En effet, elles encadrent souvent fortement le travail et les agendas

professionnels et leur analyse diachronique rend souvent compte des rapports de force entre les différents secteurs d'action publique.

Ainsi, dans un premier temps, on s'attachera à repérer les homologues entre secteurs douanier et policier. On constatera que les modes d'organisation, les pouvoirs de contrainte, et les modes de contrôle des organisations policières et douanières sont proches. Il en est de même sur le plan des missions où les champs d'intervention de chaque type d'agence peuvent se croiser. Il en résulte plusieurs types de phénomènes institutionnels qui vont de l'action en commun à la concurrence intersectorielle. On s'attachera à en explorer un certain nombre de facettes dans une seconde partie. Dans cette perspective, le domaine des stupéfiants constitue un exemple emblématique des difficultés de coordination parfois constatées entre les acteurs policiers et douaniers et permettent de comprendre certaines modalités concrètes de structuration du champ de la sécurité. Néanmoins, ces affrontements ne sont pas toujours aussi effectifs et il est ainsi possible de soutenir que le champ de la sécurité se construit autour de certains isomorphismes, de transferts intersectoriels, mais également autour d'un « ordre négocié » basé sur des construits identitaires spécifiques.

I – Homologies entre polices et douanes

Se questionner sur la place des services douaniers au sein du monde et du champ de la sécurité conduit à se poser des questions de nature philosophique relatives à l'ontologie de la police. Ainsi, est-ce que la douane est une institution de « police » ou « sécurité » ? Les douanes peuvent-elles être considérées comme telles ? Les réponses à ces questions ne sont pas si simples et, pour y apporter un certain nombre d'éléments de réponses, on procédera selon le mode suivant. Tout d'abord, on inscrira notre questionnement dans une réflexion générale sur les catégories de classement et sur l'ambiguïté de ces dernières, en revenant notamment sur un certain nombre de définitions ou de modélisations qui ont cherché à circonscrire ou à décrire l'objet « police ». On introduira dans cette analyse conceptuelle la place de la douane en envisageant de quel point de vue on peut la catégoriser en tant que « police ».

Néanmoins, ces approches purement conceptuelles, laissent demeurer l'illusion que l'on pourrait déterminer un modèle « pur » de police auquel il serait possible de confronter l'objet douanier. On s'attachera ainsi à comparer plus spécifiquement les organisations douanières et policières en France afin de tester cette hypothèse. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce travail, de procéder à une comparaison sur l'ensemble des dimensions potentiellement explorables. On retiendra ainsi plusieurs axes particuliers : celui de l'organisation des services, celui des pouvoirs de coercition mobilisés, celui du mandat et du contrôle.

A – La douane : une autre forme de police ?

Considérer que l'on peut identifier des homologues entre douane et police implique d'abord de discuter dans quelle mesure les phénomènes douaniers peuvent être rapportés à ce concept de « police » et à certaines de ses modalités de conceptualisation et de modélisation. Il ne s'agit pas de penser que ce travail est suffisant. En revanche, il permet de discuter théoriquement de phénomènes qui ne relèvent pas des mêmes modes de désignation et qui se sont constitués de façon relativement autonome dans leurs dynamiques historiques respectives.

1 – Définir la douane par la police ?

Peut-on subsumer les phénomènes douaniers sous une définition qui serait celle de « la police ». On a pu préalablement souligner que les historiographies douanière et policière ne se superposaient pas. Elles sont conçues comme relativement autonomes, renvoyant à des objets de recherche et à des mondes particuliers. Ainsi, les services douaniers apparaissent quasiment absents des travaux sur l'histoire de la police. Cela est d'autant plus étonnant que d'autres agences, telles que la Gendarmerie nationale, bien qu'apparaissant également comme une institution hybride (dimension *militaire* pour la gendarmerie *versus* dimension *fiscale* pour la douane), est souvent intégrée au sein de cette histoire de la police. Et cela même si elle dispose également de sa propre historiographie⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ LUC, Jean-Noël. (dir.), 2002, *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle, Actes du colloque international organisé en 2000, par le Centre de recherches en histoire du XIXe siècle* (Paris I-Paris IV), avec le soutien du SHGN, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002. LUC, Jean-Noël. (dir.), *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie. Guide de recherche*, Maisons-Alfort, SHGN, 2005. LUC, Jean-Noël. *Soldats de la loi, Paris*. Paris : Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2010.

et autres études institutionnelles⁴⁵⁶ ou sociologiques⁴⁵⁷. Comme le note Vincent Millot, « l'histoire de la police s'avère peut-être longtemps difficile à construire parce que l'objet même de la police est difficile à définir. Dans un texte du XVI^e siècle, « police » n'a pas le même sens que dans un texte du XIX^e siècle. Et même pour des textes de la même époque, le mot police peut être employé de manière très variée, désigner aussi bien l'administration d'une ville ou la politique d'un souverain, voire renvoyer à la notion de la civilisation⁴⁵⁸ ».

Ces incertitudes conceptuelles, ont été soulignées par tous les historiens, philosophes et sociologues de « la police⁴⁵⁹ ». Elles valent également pour la notion de « sécurité » qui fait l'objet de définitions et de grilles de lecture multiples. Ces éléments rendent ainsi difficile toute définition partagée de la police. Cette question de la désignation est rendue incertaine par la grande variété des objets qui peuvent être labellisés comme « policiers » et des frontières à assigner à cet objet. Christian Chevandier, étudiant l'histoire du groupe professionnel des gardiens de la paix, consacre une partie de son ouvrage aux « militaires qui font la police » (gendarmes et certains sapeurs-pompier)⁴⁶⁰ et une autre partie aux « autres policiers⁴⁶¹ », reconnaissant l'extension de son objet par-delà les frontières organisationnelles de la « Police nationale ». Son approche apparaît d'ailleurs assez large puisqu'il évoque tour à tour les polices municipales⁴⁶², les services de la SUGE (police de

⁴⁵⁶ LIZUREY, Richard, *Gendarmerie nationale : les soldats de la loi*, Paris, PUF, 2006.

⁴⁵⁷ LAFONT, Hubert. MEYER, Philippe. VIRILLO, Paul. *Le Nouvel Ordre gendarmique*, Seuil, coll. « L'histoire immédiate », 1980. DIEU, François. *Sociologie de la gendarmerie*. Paris : L'Harmattan, 2008. DIEU, François. *Gendarmerie et modernité*, LGDJ & Montchrestien, 1993. DIEU, François. MIGNON, Paul. *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*. L'Harmattan, coll. « Sécurité et Société », 2001. MOUHANNA Christian, « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique ». In *Revue française de sociologie*, XLII-1, 2001, pp. 31-55. DIEU, François. *La gendarmerie : secrets d'un corps*, Complexe, 2002.

⁴⁵⁸ MILLOT, Vincent. « Mais que font les historiens de la police ? ». *Op cit.*, p. 14.

⁴⁵⁹ L'HEUILLET, Hélène. *Basse politique, haute police : Une approche historique et philosophique de la police*. Paris, Fayard : 2001. L'HEUILLET, Hélène. « La généalogie de la police ». In *Cultures & Conflits*, 48, hiver 2002, [En ligne], mis en ligne le 27 avril 2003. URL : <http://conflits.revues.org/index907.html>. Consulté le 23 août 2012.

NAPOLI, Paolo. *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*. Paris : La découverte, 2003. BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011. JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police. Op cit.* LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis. *Sociologie de la Police. Op cit.*

⁴⁶⁰ CHEVANDIER, Christian. *Policiers dans la ville. Une histoire des gardiens de la paix*. Paris : Folio-Histoire n° 198, Gallimard, 2012, pp.125-142. Pour reprendre les mots de l'auteur : « bien des institutions se sont pourvues d'un service de sécurité, souvent assuré par des gardes en uniforme. C'est le cas de la plupart des grandes usines closes par un mur d'enceinte et dont ils surveillent l'entrée. Certaines administrations en ont également. Traditionnellement, ce sont des douaniers qui surveillent le ministère des finances ».

⁴⁶¹ Ibidem. pp. 95-124.

⁴⁶² VOGEL Marie. « Des polices municipales à la police nationale : les limites d'une interprétation », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 16, février-avril, 1994, p. 82-89. FERRET, Jérôme. « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », In *Déviance et société*, volume 22, numéro 3, 1998, pp. 263-288.

la SNCF), les services de sécurité privée⁴⁶³, et même les concierges. Chez Chevandier, les douaniers sont également évoqués dans ce répertoire des « autres policiers ». Néanmoins, leur place est envisagée de manière extrêmement restreinte, puisqu'ils sont réduits à exercer une simple fonction de gardiennage du ministère des finances⁴⁶⁴. Si l'on trouve ici une analogie entre douane et police, les douaniers ne sont cependant appréhendés que comme de simples vigiles relevant de l'administration fiscale. Cette approche est cependant représentative de la manière dont l'objet douanier est souvent traité dans la littérature : de façon rapide et parcellaire, sinon approximative. On trouve néanmoins chez Chevandier une intuition intéressante. Pour lui, les « autres polices » (dont la gendarmerie et la douane) sont considérées comme des « corps non policiers ». L'auteur reconnaît cependant qu'ils sont « pourtant chargés de tâches et de missions policières importantes ». Conscient de cette forme d'*aporie*, il considère finalement que l'« on ne peut totalement les négliger », laissant à d'autres le soin d'approfondir cette contradiction logique.

On retrouve ici toutes les difficultés relatives aux frontières à attribuer à l'objet « police » dès lors que l'on étudie des organisations qui ne sont pas toujours explicitement désignées comme telles. Et l'on sent poindre l'ambiguïté de cette histoire de la police, prise en étau entre la volonté de construire une histoire de l'institution « Police nationale » et celle de construire une histoire plus large (mais dans quelle mesure) du *policing*. Ces deux ambitions ne sont d'ailleurs pas opposées. Si l'on considère la première approche, il faut alors convenir que l'histoire de la douane apparaît comme ne faisant pas partie de l'objet de recherche (sauf quant à l'étude des relations éventuelles entre administrations douanières et policières). En revanche, si l'on se place du point de vue de la construction d'une histoire du *policing*, l'appréhension de l'objet douanier apparaît fondamentale, notamment pour procéder à l'examen attentif d'un objet spécifique, celui de la « police des frontières » (*Border policing*) ou de la police fiscale. On pourrait évoquer un autre

MALOCHET, Virginie. *Les policiers municipaux*. Paris : PUF/Le Monde, coll. « Partage du savoir », 2007. BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011. MUCCHIELLI, Laurent. « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ? ». In *Déviance et Société*, 2017, 2, pp. 239-271.

⁴⁶³ VAUJOUR, Jean. « Genèse et développement de la sécurité privée ». In *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 3, 1990. JOHNSTON, Les. *The rebirth of private policing*. London: Routledge, 1992. JONES. NEWBURN, Tim. *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon press, 1998. OCQUETEAU, Frédéric. *Polices entre Etat et marché*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2004. KALIFA, Dominique. *Histoire des détectives privés*. Paris : Nouveau monde, 2007. MULONE, Massimiliano. « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? ». In *Revue Internationale de Criminologie et de Police Scientifique et Technique*, 61, 4, 2008, 445-462.

⁴⁶⁴ Idem, p. 116.

argument qui explique ce découplage entre les historiographies de la police et de la douane. Il reprend l'idée que l'histoire, mais aussi la sociologie de la police, se sont surtout centrés sur les polices urbaines⁴⁶⁵. La cause en est d'abord probablement historique puisque le modèle étatique (autorité politique disposant d'un territoire clairement encadré par des frontières linéaires) n'a commencé à s'affirmer qu'à partir du XIII^{ème} siècle⁴⁶⁶ et a mis plusieurs siècles à s'affirmer complètement. Les frontières nationales ont longtemps été poreuses et soumises à de multiples juridictions et empiètements territoriaux. La période absolutiste puis révolutionnaire iront ainsi dans le sens d'une rationalisation et d'une linéarisation progressive des frontières étatiques. Néanmoins, la surveillance et le contrôle des frontières ne feront pas l'objet d'une appréhension policière immédiate et continue, au sens de la mise en place d'un corps désigné comme policier en charge de les surveiller et de les contrôler. Ainsi, dans la division historique du travail de sécurité opérée « par » et « dans » l'Etat, la police a d'abord été « urbaine » avant d'être « frontalière » et il faudra attendre le début du XX^{ème} siècle pour voir véritablement apparaître en France un embryon de « police aux frontières⁴⁶⁷» Ainsi, historiquement, les frontières ont relevé d'abord du champ de compétence des militaires et des douaniers. Cette périodisation explique sans doute que les historiographies se croisent peu, parce que les objets de recherche n'étaient pas tous historiquement constitués (et eux-mêmes construits en tant qu'objets de recherche dans le champ académique). On pourrait cependant objecter que les douanes intervenaient également à l'intérieur du territoire. Il est vrai que durant le Moyen-âge et la période d'Ancien Régime, on trouve trace en France de multiples perceptions opérées sur les marchandises en mouvement (péages, droit de rêve, droit de haut passage, octroi, traites, etc.)⁴⁶⁸. La frontière, pour la communauté locale, n'était d'ailleurs pas principalement celle du royaume et de l'espace politique national, mais plutôt celle des villes. Ces dernières étaient parfois fortifiées et l'entrée en ville était encadrée par des logiques de sécurité et de perception fiscale⁴⁶⁹.

⁴⁶⁵ BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police*. Presses de l'université de Montréal, 2003. BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York: Oxford university press, 2010.

⁴⁶⁶ NORDMAN, Daniel. *Frontières de France, De l'espace au territoire, XVI^e-XIX^e siècles*. Paris : Gallimard, 1998.

⁴⁶⁷ FARCY, Jean-Claude. « Police des étrangers », in AUBOUIN, Michel, TEYSSIER, Arnaud, TULARD, Jean (dir.). *Histoire et dictionnaire de la police du moyen âge à nos jours*. Paris, Éditions Robert Laffont, coll. Bouquins, 2005, p. 816-818.

⁴⁶⁸ CONCHON, Anne. *Le Péage en France au XVIII^e siècle. Les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), 2002.

⁴⁶⁹ MICHAUD FREJAVILLE, Françoise, DAUPHIN Noëlle, GUILHEMBET, Jean-Pierre. *Entrer en Ville*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

Intégrer le secteur douanier au sein de cette réflexion historique ou sociologique sur la police permet de mieux contextualiser et comprendre les dynamiques de changement au sein des institutions et de penser les relations mutuelles entre ces différents « métiers de police ». Jean-Marc Bélière, même s'il ne centre pas ses travaux sur les questions douanières, intègre plus explicitement les institutions douanières dans sa définition de la police. Selon lui, par « police », on entend « tout à la fois l'institution et la société policières, mais également les réglementations et législations qu'elles sont chargées de faire respecter ou d'appliquer, ce qu'on appelle la « police administrative ». De même, on ne peut totalement négliger les corps non policiers *stricto sensu* qui sont pourtant chargés de tâches et de missions policières importantes comme la gendarmerie, la douane, les gardes-champêtres, voire les officines para-policières privées ou officieuses, les « services » qui ont fleuri à certaines périodes (Second Empire, guerre 14-18 et surtout Vichy et guerre d'Algérie)⁴⁷⁰ ». La distinction entre « corps de police » et « tâches et missions de police » rend bien compte du positionnement des douanes. Brodeur propose ainsi d'effectuer une distinction entre « agents du contrôle social » et « instances de régulations sociale⁴⁷¹ ». En suivant ses analyses, il est possible de considérer la douane comme une « agence de contrôle social », « organisation qui, comme la police, poursuit délibérément des objectifs de normalisation⁴⁷² ». La douane peut ainsi être envisagée comme « un appareil policier hybride », composante de l'Etat dont les membres ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que les policiers, mais qui peuvent appliquer des mesures coercitives, parfois dans des limites supérieures aux pouvoirs de la police.

On a également souvent cherché à définir la police en référence à la définition wébérienne relative au processus de monopolisation de la violence physique par l'Etat. Loubet del Bayle rejoint cette position en soulignant que la police relève du contrôle social « externe » (donc différent de l'autocontrainte), « institutionnalisé » (donc opposé au contrôle immédiat des communautés de base) et portant en lui la possibilité de recours à la force⁴⁷³.

⁴⁷⁰ BERLIERE, Jean-Marc. « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française ». In *Criminocorpus, revue hypermédia* [En ligne], Histoire de la police, Présentation du dossier, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 21 août 2012. URL : <http://criminocorpus.revues.org/73>

⁴⁷¹ BRODEUR, Jean-Paul. « Le contrôle social : privatisation et technocratie ». Op. cit. .

⁴⁷² BRODEUR, Jean-Paul. « Le contrôle social : privatisation et technocratie ». in *Déviance et société*, 1995, Vol 19, n°2, p.134. Pour Brodeur, « on pourrait réserver l'appellation d'agents du contrôle social à des personnes ou des organisations qui, comme la police, poursuivent délibérément des objectifs de normalisation. Par contre l'appellation d'instances de régulation sociale serait utilisée pour désigner certaines institutions comme la famille, l'Eglise, l'école ou le travail qui produisent indéniablement des effets de contrôle mais qui n'existent pas comme tel pour remplir cette fonction »

⁴⁷³ LOUBET DEL BAYLE. *Police et politique, une approche sociologique*. Op. cit. p. 21.

La question du recours potentiel à la force ou à la contrainte est en effet au centre d'un certain nombre de définitions de la police. En 1983, David Bayley, dans le troisième volume de *The Encyclopedia of Crime and Justice*, définissait ainsi la police de la façon suivante : « dans le monde moderne, la police désigne en général des personnes qui sont autorisées à utiliser la force physique afin de maintenir l'ordre et la sécurité publics⁴⁷⁴ ». De même, Bayley et Shearing subsument sous le terme *policing*, les démarches qui visent expressément les modes de régulation des processus de distribution de la violence physique dans une société⁴⁷⁵. On pourrait multiplier les exemples de ce type d'approche, dont l'une des plus discutée est celle d'Egon Bittner. Pour lui, la police « n'est rien d'autre qu'un mécanisme de distribution dans la société d'une force justifiée par une situation⁴⁷⁶ ». Ce mécanisme met donc en jeu l'utilisation d'une force non négociable, mais qui se présente davantage comme une potentialité ultime que comme une pratique effectivement fréquente⁴⁷⁷. Il renvoie au monopole de l'exercice de la violence physique légitime qui peut s'appliquer à une pluralité d'acteurs et de situations, autres que la lutte contre les criminels et la criminalité⁴⁷⁸. La définition de Bittner permet de penser les phénomènes douaniers à partir d'un double point de vue. D'une part, il est en effet possible d'effectuer un lien entre l'action douanière et la capacité de mettre en œuvre un pouvoir de contrainte légitime.

⁴⁷⁴ BAYLEY, cité in BRODEUR Jean-Paul, 2003, *Op. cit.* p 49.

⁴⁷⁵ « Intentional attempts to regulate the distribution of physical security produced by actual or potential use of force » (Bayley et Shearing, 2001)

⁴⁷⁶ BITTNER, Egon. « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police » [1970]. In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1991, pp. 224-235.

⁴⁷⁷ Ibidem. Comme le note Bittner, « affirmer la position centrale dans le rôle de la police de la faculté d'user de la force, ne permet pas de conclure que ses activités ordinaires quotidiennes consistent à réellement exercer cette faculté (...). Ce qui importe, c'est que l'action de la police se définisse comme quelque chose à quoi on ne peut s'opposer et que si on s'y oppose tout de même, il pourra être fait usage de la force. C'est cela que l'existence de la police offre à la société » « L'intervention de la police revient surtout à faire usage de sa capacité et de son autorité à imposer une solution à un problème, malgré les résistances, sur les lieux mêmes où se pose le problème. Il ne fait aucun doute que cette caractéristique du travail de la police est d'une extrême importance dans l'esprit de ceux qui sollicitent l'aide de la police, ou qui lui signalent un problème, que les personnes contre qui s'exerce l'action de la police l'ont également en tête, et se comportent en conséquence, et que toute intervention de la police est porteuse d'un message : il pourra, ou peut-être, il devra être fait usage de la force pour atteindre l'objectif souhaité. Peu importe si les personnes qui sollicitent l'aide de la police sont de simples citoyens ou des membre du gouvernement, peu importe qu'il s'agisse de faire appliquer la loi ou non. »

⁴⁷⁸ Pour Bittner, « les activités de la police qui ne consistent pas à faire respecter la loi n'entrent pas toutes dans le champ de compétence d'autres institutions. Beaucoup d'entre elles, si ce n'est la plupart, consistent à traiter des situations où les gens semblent tout simplement incapables de mener leur barque eux-mêmes. Il ne faut pas non plus admettre comme une évidence que ces situations appellent à chaque fois l'usage de la force ou sa menace. Il suffit qu'il y ait besoin d'une intervention immédiate et incontestée qui ne puisse céder à aucune résistance possible » (...) « En somme, le rôle de la police est de traiter de toutes sortes de problèmes humains lorsque, et dans la mesure où leur solution nécessite, ou peut nécessiter, l'usage de la force, à l'endroit et au moment où ils surgissent. C'est cela qui donne une homogénéité à des activités aussi variées que de conduire le maire à l'aéroport, d'arrêter un malfaiteur, de chasser un ivrogne d'un bar, de régler la circulation, de contenir une foule, de s'occuper des enfants perdus, d'administrer les premiers soins et de séparer les époux qui se battent ».

Polices et gendarmeries nationales ne sont pas, de ce point de vue, les seules à avoir la capacité de mobiliser potentiellement de tels pouvoirs. On reviendra ultérieurement sur ce point afin d'analyser plus spécifiquement la mobilisation de ces pouvoirs de contrainte par les douaniers. Un second point de l'approche de Bitter souligne que, ce qui fait la spécificité de la police consiste dans son positionnement à agir en dernier recours, lorsque aucune autre institution n'est en capacité d'intervenir. Cette perspective est souvent moins discutée dans le travail de Bittner⁴⁷⁹. Elle est pourtant éclairante pour saisir l'objet douanier. En effet, elle fait référence à une forme de plasticité de l'institution qui dispose finalement de ressources étendues pour intervenir dans des situations où aucune autre institution ne paraît pouvoir être mobilisée. Cela est à la base de l'extension du mandat policier et renvoie également à la notion d'action « frégolienne » que nous avons préalablement discutée concernant l'administration douanière. En effet, les ressources (en termes d'effectifs, de présence territoriale, de pouvoirs, de champs possibles d'intervention) et la plasticité des institutions policières et douanières (leur adaptabilité ou polyvalence) ont souvent conduit les autorités politiques à leur confier des missions très diversifiées. Ce constat renvoie à celui des modalités d'instrumentation commune des organisations douanières et policières, sur lesquels on reviendra dans la partie suivante de ce travail. Les douanes se distinguent néanmoins ici de la police par leurs capacités à maîtriser des réglementations particulièrement spécialisées et complexes, par leur proximité avec les milieux économiques et commerciaux, et enfin par un positionnement qui leur permet de travailler au carrefour des enjeux interne-externe du territoire national.

En résumé, on pourrait dire que l'objet douanier s'est parfois perdu dans les plis de l'histoire de la police. S'il est parfois évoqué et intégré dans l'objet de recherche par les historiens de l'institution policière, il a rarement été étudié en tant que tel⁴⁸⁰ (sauf dans le cadre d'une historiographie autonome). L'ouvrage récent sur *l'Histoire des polices en France de l'Ancien-Régime à nos jours* de Jean-Marc Berlière et René Levy marque cependant une évolution. En effet, après avoir évoqué le dualisme police/gendarmerie dans

⁴⁷⁹ BRODEUR, Jean-Paul. « Le travail d'Egon Bittner. Une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée ». In *Déviance et société*, vol. 25, n° 3, p. 307-323. LEVY, René. « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat ». In *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, pp. 279-280.

⁴⁸⁰ Jean-Marc Berlière et René Levy soulignaient ainsi que « le même déficit de connaissance demeure pour ce qui concerne douane et douaniers, agents et gardiens de l'administration pénitentiaire, sapeurs-pompier, ... ». BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 9.

l'architecture policière française, les auteurs abordent la question de la douane. Pour eux, « c'est à la révolution française qu'il revient d'avoir nationalisé la Ferme générale, mais à Bonaparte d'avoir établi une organisation douanière restée quasiment inchangée jusqu'à la fin du XXème siècle. Rattachée à la puissante administration des finances, la douane, dont les effectifs ont toujours oscillé autour d'une vingtaine de milliers d'agents, constitue au fond, par son organisation, la discipline qui y règne, les astreintes imposées au personnel, et le casernement (aujourd'hui facultatif), une sorte de gendarmerie spécialisée, mais de statut civil, dont les agents portent un uniforme, sont armés et jouissent de pouvoirs juridiques supérieurs à ceux des policiers et des gendarmes⁴⁸¹».

L'assimilation de la douane à une forme d'armée ou de police n'est pas nouvelle. Dans un avant-propos à la biographie professionnelle de René Drelon, le politiste René Rémond soulignait également, au détour d'une phrase, que « le fonctionnement de la Douane est décalqué de l'organisation de l'armée⁴⁸² ». Comme le souligne encore Elisabeth Natarel, « la douane a longtemps été assimilée à une gendarmerie aux frontières. Reposant sur une organisation quasi-militaire, dotée d'uniformes spécifiques et disposant de matériel efficace, elle était avant tout le symbole de la puissance publique, chargée de protéger l'espace national contre l'afflux de marchandises étrangères susceptibles de déséquilibrer le marché intérieur⁴⁸³ ». Dans un ouvrage de la célèbre collection *Que sais-je ?* Jean Bastid, inspecteur des douanes, évoquait également en 1965 une « police douanière » : « à la fois préventive et répressive : elle consiste à exercer une surveillance, à poursuivre et à sanctionner les infractions⁴⁸⁴ ». Prenant en considération un certain nombre de transformations récentes, Jean-Marc Berlière et René Levy évoquent même « la naissance d'une troisième Police Nationale : la douane⁴⁸⁵ ». Ils marquent en cela la reconnaissance de processus d'institutionnalisation qui ont abouti, certes selon des modalités spécifiques, à constituer en France une organisation de police nationale ... et cela-même si elle n'en porte pas le nom.

⁴⁸¹ BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 529-530.

⁴⁸² REMOND, René in DRELON, P. cit. 2003, p VII

⁴⁸³ NATAREL, Elisabeth. *Le rôle de la douane dans les relations commerciales internationales*. ITCIS édition, 2007.

⁴⁸⁴ BASTID, Jean. *Les douanes*. Paris : PUF, 1965, p. 78.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 529.

Cette liaison avec l'action de police a pourtant existé dès l'acte de naissance de l'organisation des douanes moderne en France. Comme le note Jean Clinquart, « si l'on admet en effet que la douane existe à partir du moment où une entité territoriale (groupe d'Etats, Etat, Province, Cité) décide d'exercer à des fins diverses (fiscales, économiques, sanitaires, etc.) le contrôle de ses échanges avec l'étranger, force est d'admettre qu'une *police du commerce extérieur* (selon l'expression dont la Constituante usa en 1790) existait bien avant que cette assemblée révolutionnaire s'y intéressât⁴⁸⁶ ». En effet, l'Assemblée constituante avait bel et bien employé ce terme de « police du commerce » pour qualifier le mandat de la nouvelle régie des douanes, née au lendemain de la Révolution française pour prendre la relève de la très honnie Ferme générale. Les premiers douaniers étaient d'ailleurs désignés comme des « préposés à la police du commerce extérieur ». Ce mode de désignation ne survivra pas à la période révolutionnaire. Néanmoins, on trouve pleinement explicité, dans cet acte de naissance des services douaniers français, le rapport d'analogie entre douane et police qui sert de fil conducteur à nos raisonnements. Cette notion de police faisait alors référence tant aux réglementations en jeu qu'aux acteurs chargés d'en assurer la mise en œuvre. Elle sera progressivement remplacée par celle de « contrôle du commerce extérieur » que l'on trouve encore aujourd'hui dans les missions de l'administration et des agents des douanes français.

Ainsi, il est possible de considérer la douane française comme une « agence de contrôle social », qui ne relève pas du « corps de la police » mais qui exerce des « missions et des tâches de police » selon un mode spécialisé, centré sur la régulation des marchandises et des flux transnationaux de marchandises et de capitaux, à la fois dans les domaines administratifs et judiciaire, avec la capacité de mobiliser des pouvoirs de contrainte. Néanmoins, si l'on dépasse le cadre national, ce bel ordonnancement se fragilise. La notion de « douane » renvoie alors à des formes organisationnelles particulières. Ainsi, par exemple, Ben Bowling intègre dans sa typologie socio-spatiale du *transnational policing* des agences douanières telles que l'Organisation Mondiale des Douanes ainsi que des administrations douanières mais aussi hybrides qui s'attachent à lutter contre la criminalité organisée.

⁴⁸⁶ CLINQUART, Jean. Op. cit. 1990, p. 15

Table 1.2 A socio-spatial typology for transnational policing

Locus	Network	Examples
Global	Policing entities that have a global reach	Interpol, UNPOL, UN CIVPOL missions; World Customs Organisation (WCO); International Criminal Court (ICC Investigations Division); Egmont Group/Financial Action Task Force (FATF)
Regional	Regional security structures and associations	EUROPOL; Shengen Information System (SIS), Cross Channel Intelligence Conference (CCIC), the Association of Caribbean Police Commissioners (ACCP); Regional Security System (RSS – Caribbean)
National	National security structures created to be able to coordinate a national response and to work with international partners and liaison officers posted in overseas diplomatic missions	UK Serious Organised Crime Agency (SOCA), MI5, MI6, GCHQ, US national agencies such as FBI, DEA, Homeland Security, Treasury Department, State Department, Security Service; Netherlands KDLP; French Gendarmerie and Judicial Police; German Bundespolizei; Australian Federal Police (AFP); National Police Agency (NPA – Japan); Royal Canadian Mounted Police (RCMP), etc.
Glocal	Local policing agencies and units transnationally linked	Drug squad, counter-terrorism, criminal investigation departments, Operation Trident (London Metropolitan Police Service) Domestic inter-agency intelligence sharing systems linking police, customs, immigration and airport security

Source: Ben Bowling (2010) *Policing the Caribbean*. Oxford: Oxford University Press, p9.

Les frontières tendent ainsi à se brouiller entre organisations dès lors que l'on s'inscrit dans une logique internationale en encore davantage transnationale. Sans disparaître pour autant, la distinction entre organisations douanières et policières devient dès lors beaucoup moins rigide. Cette fragilité des frontières entre organisations et la difficulté que l'on peut avoir pour qualifier ces dernières montrent bien que les termes de « police » et de « douane » constituent d'abord des catégories de pensée et de langage permettant d'appréhender le monde, mais tout en réduisant souvent sa complexité. La difficulté est encore renforcée dès lors que l'on considère que ces catégories ne sont pas de purs objets de recherche, mais aussi des catégories pratiques mises en œuvre par les institutions politiques, la population et les professionnels du champ de la sécurité. L'observation des catégories mobilisées au sein des programmes d'action publique, montre d'ailleurs, comme on pourra le constater ultérieurement, que ces catégories tendent à se fragiliser. Elles sont ainsi de plus en plus souvent remplacées ou usitées de manière concomitante avec celles de « garde-frontière » ou d'« agences en charge d'appliquer la loi » qui mettent à distance les catégories plus usuelles de « police » et de « douane ».

2 - La douane française au prisme de l'organisation policière et de la tradition militaire

Les missions douanières peuvent être considérées comme des missions de sécurité dans une perspective élargie. On a déjà fait remarquer l'existence d'une sphère mixte de « sécurité intérieure » ou de « lutte contre la fraude » selon qu'on emploie le vocable policier ou douanier. On peut aussi appréhender les relations entre « douane » et « sécurité » en analysant l'organisation et la structure du service des douanes de façon plus approfondie.

La DGDDI dispose de 16 473 agents (ETP) en 2016 répartis en 489 services⁴⁸⁷. Ce nombre d'agent apparaît particulièrement faible en comparaison avec les autres agences de sécurité, notamment la Police et la Gendarmerie nationales ou même avec celles des Polices municipales ou de la sécurité privée. L'organisation territoriale des services de la DGDDI a longtemps différé de celui de l'organisation administrative française. Si l'on a pu constater que l'organisation des directions interrégionales (DI) correspondaient aujourd'hui, à quelques différences près, à la structure des régions françaises, cela n'a pas toujours été le cas. Les Directions régionales (DR) continuent toujours de relever d'un découpage supra départemental. Cette spécificité a longtemps été reprochée aux services douaniers, car leur organisation territoriale était considérée comme une complexité administrative inutile.

En outre, les services de la DGDDI apparaissent extrêmement éclatés sur le plan de la division interne du travail. Celui-ci est historiquement organisé en deux branches distinctes (opérations commerciales et surveillance) mais aussi en une multitude de services entretenant des rapports très différents avec l'action de sécurité (qui s'étendent du simple employé de bureau à des agents qui travaillent sous couverture et infiltrent des réseaux de criminalité organisée). Les services douaniers sont donc divisés en deux branches distinctes : 1/ Contrôle des opérations commerciales et administration générale (53,2% de l'effectif total). Les agents qui travaillent dans cette branche exercent leur activité dans les recettes (ou bureaux de douane) et ont pour tâche de dédouaner les marchandises sur déclaration écrite. 2/ Surveillance (46,8% de l'effectif total) : cette branche comprend des agents de terrain qui exercent leur activité au sein des brigades de douane. Ils assurent surtout des missions de contrôle à la circulation (voyageurs et leurs bagages, marchandises

⁴⁸⁷ Rapport 2016 du comité du contentieux fiscal douanier et des changes.

en mouvement, moyens de transport). L'organisation du service révèle le lien qu'elle entretient avec la sécurité au travers de l'emploi des termes de « contrôle » et de « surveillance ». De plus, les brigades de douane sont des unités composées de fonctionnaires de terrain armés et astreints au port de l'uniforme. Ces caractéristiques tendent à rapprocher symboliquement et matériellement la douane des autres institutions participant à la sécurité du territoire. Ces analogies tendent à être renforcées par les représentations élaborées à l'encontre de l'institution douanière. D'une part, le public méconnaît souvent l'organisation précise des structures, des pouvoirs et des missions des douaniers et les rapproche souvent intuitivement des autres forces de sécurité. D'autre part, l'Etat use souvent de la douane comme force de sécurité par l'utilisation de ses pouvoirs répressifs et de son implantation territoriale, notamment durant les périodes de crise. L'assimilation souvent opérée tant par les décideurs politiques que par les citoyens entre forces de douanes et forces de sécurité intérieure se trouve donc corroborée par un certain nombre d'attributs de l'administration douanière : port de l'arme et de l'uniforme pour les agents des brigades, véhicules sérigraphiés sur le modèle des véhicules de police, tradition du secret, intervention sectorielle dans la lutte contre la délinquance, capacité d'user de la force, implantation aux frontières favorable pour lutter contre certaines formes de délinquance (trafics de drogue, trafics d'êtres humains, transferts de capitaux illégaux etc.), pouvoirs coercitifs importants (retenue, visites domiciliaires, droit de communication etc.), existence d'un droit répressif douanier etc.

La distinction entre le monde des « bureaux » et celui des « brigades » remonte historiquement à l'Ancien Régime. Les textes douaniers ont été peu modifiés concernant cette organisation générale qui a servi de matrice à l'action douanière. Selon le code des douanes, « les formalités douanières ne peuvent être accomplies que dans les bureaux de douane⁴⁸⁸ », même si des dérogations peuvent être accordées et que l'on assiste aujourd'hui à une multiplication des simplifications administratives en matière déclarative (ex : dématérialisation, téléprocédures, guichets uniques, etc.). Cette notification du code des douanes implique néanmoins que toute importation de marchandises doit passer par un bureau de douane afin d'être présenté à l'administration. Avec la mise en place d'un espace douanier européen, la présentation en douane d'une marchandise non communautaire (les marchandises européennes pouvant désormais circuler librement) peut

⁴⁸⁸ Art. 46 CD

aujourd'hui être effectuée dans n'importe quel bureau de douane du territoire de l'UE qui devient ainsi un « bureau de première entée ». Le nouveau code des douanes de l'Union définit ainsi la « présentation en douane » comme « la notification aux autorités douanières de l'arrivée des marchandises au bureau de douane ou en tout autre lieu désigné ou agréé par ces autorités douanières et de leur disponibilité aux fins des contrôles douaniers ». Une marchandise peut ainsi avoir été présentée dans un bureau de douane d'une administration quelconque d'un Etat membre de l'UE, et après avoir été dédouanée être « mise en libre pratique » et circuler librement au sein de l'espace européen. Cette organisation européenne laisse aux Etats membre la capacité d'organiser le réseau de leurs bureaux sur leur territoire⁴⁸⁹ en dépit de la supranationalisation des réglementations douanières⁴⁹⁰. En France, leur création ou leur suppression est établie par arrêtés du ministre de l'économie et des finances sur la proposition du directeur de la DGDDI. La liste des bureaux de douane peut aujourd'hui être consultée à partir de bases de données nationales (« pro douane » pour la France) et européennes (via le site de la Commission européenne). Les services douaniers français disposent ainsi d'un réseau d'environ 200 bureaux de douane au sein desquelles l'identité des marchandises est susceptible d'être vérifiée par différents de moyens de contrôle par les services douaniers avant d'entrer, de sortir, de transiter, ou d'être entreposée sur le territoire douanier.

Mais l'homologie la plus remarquable entre douane et police concerne « les brigades » des douanes qui relèvent de la branche surveillance. Ces dernières sont créées ou supprimées par des décisions du directeur de la DGDDI⁴⁹¹. Les « brigades » appartiennent ainsi

⁴⁸⁹ L'article 159 du nouveau code des douanes de l'Union décide ainsi que « les Etats membres définissent l'emplacement et la compétence des différents bureaux de douane situés sur leur territoire. Sauf disposition contraire de la législation de l'Union, les Etats membres veillent à fixer pour ces bureaux des heures d'ouverture officielles qui soient raisonnables et adéquates, qui tiennent compte de la nature du trafic et des marchandises et du régime douanier sous lequel elles doivent être placées, de sorte que le flux de trafic international ne s'en trouve pas entravé ni perturbé. Sauf dispositions contraires, le bureau de douane compétent pour le placement de marchandises sous un régime douanier est le bureau de douane compétent pour le lieu où les marchandises sont présentées en douane ».

⁴⁹⁰ Le Code des douanes français prévoit encore certaines dispositions relatives à l'ouverture des bureaux : Article 47 : 1. Les bureaux de douane sont établis et supprimés par des arrêtés du ministre de l'économie et des finances sur la proposition du directeur général des douanes et droits indirects. 2. Lorsque le bureau est situé à l'intérieur du rayon des douanes, l'arrêté qui prescrit sa création ou sa suppression doit être affiché, à la diligence du préfet, dans la commune où se trouve le bureau et dans les communes limitrophes. Article 48 : L'administration des douanes est tenue de faire apposer sur la façade de chaque bureau, en un endroit très apparent, un tableau portant ces mots : "Bureau des douanes françaises". Article 49 1. Des arrêtés du directeur général des douanes et droits indirects fixent les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de douane. 2. La durée d'ouverture des bureaux de douane ne peut toutefois être inférieure à huit heures, du 1er avril au 30 septembre, et à sept heures, du 1er octobre au 31 mars, sauf en ce qui concerne les annexes de douane dont l'ouverture peut être limitée à certains jours ou même à certaines heures par semaine.

⁴⁹¹ Art 50 CD

historiquement à l'univers militaire et les brigades des douanes peuvent être comparées aux brigades territoriales de la gendarmerie nationale. Les personnels des brigades sont astreints au port d'un uniforme, contrairement aux employés des bureaux. Leur tenue comporte une « bande garance » qui court le long du pantalon. Les agents de la Ferme générale ne disposaient pas de tenue spécifique et étaient uniquement reconnaissables à une bandoulière portant l'inscription *Au nom du Roi* (inscription qui sera remplacée au lendemain de la Révolution par la mention *La Nation, la Loi, Le Roi - Police du Commerce Extérieur*⁴⁹²). C'est sous le Consulat, par les arrêtés du 14 février 1800 et du 28 novembre 1801, que l'on attribua un uniforme aux douaniers, dont le financement était alors à leur charge. Il devait alors être porté par tous les douaniers, à la fois ceux des brigades mais aussi ceux des bureaux. Néanmoins, les agents des bureaux en abandonneront le port sous la Restauration contrairement aux personnels d'encadrement et aux agents des brigades.

On peut trouver une origine militaire à cet uniforme douanier, qui était au départ de couleur « vert finance ». C'est suite une ordonnance du 30 juin 1835 que Louis Philippe modifie l'uniforme destiné aux agents des brigades en y introduisant un liseré passepoil de couleur garance, en prenant pour base la tenue de l'infanterie. Le pantalon devient également bleu et remplace le gris bleuté. Ainsi, selon les termes de l'ordonnance, « le drap bleu céleste, piqué de 6% de blanc, sera substitué au drap vert pour la confection du pantalon. Ce vêtement sera liseré de drap garance pour les employés du service actif ». C'est par un décret du 16 février 1852 que la « bande » garance va s'imposer sur l'uniforme de tous les douaniers. La tenue d'uniforme des douaniers est ainsi dérivée du monde militaire. Comme le note Jean Clinquart, « l'uniforme des agents des brigades a connu une évolution qui – sans toutefois de rapport étroit – a accompagné celle de la tenue militaire. Le défaut de concomitance tient essentiellement à ce que l'achat et l'entretien des tenues ont été très longtemps laissées à la charge des agents, qui devaient d'ailleurs pourvoir aussi à leurs dépenses d'armement⁴⁹³ ». On constate ainsi à la fois les sources fiscales (le « vert finance » de l'habit original avant que le bleu ne s'impose) et militaires (la « bande garance ») de l'uniforme douanier. C'est ainsi par de multiples emprunts, pas toujours réalisés dans une grande cohérence, que va évoluer la tenue des douaniers. Celle-ci donnera d'ailleurs lieu à certains débats animés au sein même de la profession, certains

⁴⁹² CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de 1914 à 1940*. Edition CHEFF, 2004, p. 236.

⁴⁹³ CLINQUART, Jean, 2004, Op. cit. p. 238.

agents désirant conserver ce lien avec le monde militaire, alors que d'autres avaient en perspective un modèle plus civil de l'action de leur administration. L'uniforme deviendra progressivement bleu pour tous les agents en 1905. C'est en 1908 que son financement ne sera plus porté par les agents eux-mêmes, mais par l'intermédiaire d'un système d'épargne d'inspiration mutualiste, connu sous le nom de « masse des douanes ».

La tenue est aujourd'hui obligatoire pour les agents de la branche surveillance qui portent l'uniforme et les insignes de leur grade et sont soumis à l'obligation de résidence. On retrouve des obligations similaires, mais moins contraignantes, pour la branche CO/AG⁴⁹⁴. Il est possible d'assimiler cet uniforme douanier à celui des autres administrations policières. Cette similitude est d'ailleurs implicitement évoquée dans le code de la sécurité intérieure qui impose que les tenues des agents de sécurité privée, « ne doit entraîner aucune confusion avec les tenues des agents des services publics, notamment de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et des polices municipales⁴⁹⁵ ». La douane est ici appréhendée comme troisième force de « nationale » police et la seule force non « policière » avec lesquelles la tenue des agents privés ne doit pas être confondue.

On retrouve également cette influence militaire dans l'insigne officiel des douanes : une grenade argentée inscrite dans un corps de chasse, adopté en 1875 pour les « compagnies actives » des douanes (les « compagnies territoriales » ayant alors pour insigne une étoile) et qui deviendra l'emblème officiel des services douaniers en 1886. On le retrouve aujourd'hui sur l'écusson et la pucelle adoptés par les services douaniers.



**Ecusson et pucelle
des services de la
DGDDI**

⁴⁹⁴ Les agents de cette branche, « lorsqu'ils exercent des fonctions impliquant que leur qualité de fonctionnaire des douanes soit apparente, ou lorsque les conditions d'exécution du service l'exigent, sont astreints au port de vêtements et d'insignes distinctifs appropriés, selon les modalités fixées par arrêté du ministre du budget ».

⁴⁹⁵ Article L613-4 du Code de la sécurité intérieure.

Mais, en dépit de ces influences militaires et de sa militarisation durant certaines périodes de guerre, les services douaniers sont demeurés une administration civile. Le fait que les douaniers ne puissent pas directement être assimilés à des policiers ou à des gendarmes tient ainsi d'abord à leur organisation corporative. Celle-ci s'organise autour de trois grands corps, celui des agents de constatation, des contrôleurs des douanes et enfin des personnels de catégorie A.

Les **agents de constatation** des douanes sont des fonctionnaires de la catégorie C⁴⁹⁶ dont le corps comprend aujourd'hui 3 grades (agent de constatation des douanes, agent de constatation principal des douanes de 2e classe, agent de constatation principal des douanes de 1ère classe). Ils peuvent être affectés à des emplois relevant de la branche « opérations commerciales et d'administration générale » ou de la branche « surveillance ». C'est le ministre du budget qui fixe par arrêté la répartition des emplois entre ces deux branches.

Branche	Emplois
CO/AG	Travaux d'exécution spécialisée concernant l'application des droits et taxes ou le contrôle de l'accomplissement des formalités, ainsi que des travaux d'administration générale des services. Peuvent gérer des recettes de 2e catégorie.
SURV	En brigades ou dans les unités spécialisées, ils peuvent être chargés : de la surveillance du territoire douanier et des zones en dehors de ce territoire sur lesquelles s'exerce le contrôle douanier ; du contrôle des personnes et du contrôle des marchandises circulant sous-titre de douane ; de tous travaux d'exécution spécialisée concernant l'application des droits et taxes ou le contrôle de l'accomplissement des formalités ; de travaux techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels utilisés par l'administration des douanes. Pour le contrôle des personnes, la visite à corps est effectuée par un agent du même sexe que la personne contrôlée.

Les **contrôleurs des douanes** sont des agents de la catégorie B de la fonction publique dont le corps comprend trois grades⁴⁹⁷ : contrôleur de 2ème classe des douanes et droits

⁴⁹⁶ Le corps des agents de constatation des douanes est régi par les dispositions du décret n° 2016-580 du 11 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique de l'Etat et par celles du décret n°79-88 du 25 janvier 1979. Il comprend aujourd'hui 3 grades et c'est le directeur général des douanes et droits indirects qui nomme à tous les emplois de ce corps.

⁴⁹⁷ L'organisation du corps des contrôleurs des douanes (catégorie B de la fonction publique) est fixée par le décret n°95-380 du 10 avril 1995 fixant le statut particulier du corps des contrôleurs des douanes et droits indirect. Ces grades sont respectivement assimilés aux premier, deuxièmes et troisièmes grades mentionnés par le décret n° 2009-1388 du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de

indirects, contrôleur de 1ère classe des douanes et droits indirects, contrôleur principal des douanes et droits indirects. En fonction de la branche considérée, ils peuvent prétendre à plusieurs types d'emplois :

Branche	Emplois
CO/AG	Les contrôleurs des douanes et droits indirects peuvent assurer l'encadrement de cellules ou sections spécialisées dans les directions nationales ou régionales, dans les recettes principales régionales, ainsi que dans les recettes principales et centrales ; ils peuvent être chargés de l'application des droits et taxes, du contrôle de l'accomplissement des formalités et des travaux d'administration générale des services ; ils peuvent se voir confier la gestion d'une recette locale des contributions indirectes. Ils peuvent également être chargés de fonctions d'encadrement ou de travaux spécialisés qui leur sont confiés.
SURV	Les contrôleurs de 2e classe, les contrôleurs de 1re classe et les contrôleurs principaux des douanes et droits indirects peuvent être chargés de fonctions d'encadrement. Ils animent l'action des agents chargés de la surveillance du territoire et des zones extérieures à ce territoire sur lesquelles la douane exerce les contrôles qui lui sont attribués. Ils participent à l'application des droits et taxes et au contrôle de l'accomplissement des formalités relatives aux personnes et aux marchandises. Ils peuvent être chargés de fonctions techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels utilisés par l'administration des douanes. Les contrôleurs principaux des douanes et droits indirects peuvent commander : des unités de surveillance terrestre, maritime ou aérienne ayant en charge, sur le territoire français ou dans des zones extérieures à ce territoire, l'exercice des contrôles attribués à la douane ; des unités spécialisées ; une subdivision pendant l'intérim du chef de subdivision. Les contrôleurs de 1re classe et de 2e classe des douanes et droits indirects peuvent également assurer le commandement d'unités.

Le troisième corps est celui des « personnels de catégorie A des services déconcentrés de la DGDDI⁴⁹⁸ », organisé autour de cinq grades : directeur principal des services douaniers, directeur des services douaniers, inspecteur principal, inspecteur régional, inspecteur. Ils donnent accès à différents emplois :

Grades	Emplois
Directeur des services douaniers	Assure la direction et l'encadrement supérieur des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects. Il contrôle l'exécution du service et la gestion des comptables relevant de son domaine de responsabilités. A ce titre, il peut exercer des fonctions comptables. Il peut également diriger un service à compétence nationale ou être chargé d'un bureau technique dans les services centraux de la direction générale des douanes et droits indirects. Le directeur général des douanes et droits indirects peut lui confier des missions particulières d'évaluation ou d'enquête.

fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique de l'Etat. Le directeur général des douanes et droits indirects nomme à tous les emplois du corps des contrôleurs des douanes et droits indirects. Il peut, dans les domaines relevant de sa compétence, à l'exception des sanctions autres que le blâme et l'avertissement, déléguer sa signature par arrêté à des fonctionnaires de catégorie A exerçant leurs fonctions dans les services centraux de la direction générale des douanes et droits indirects.

⁴⁹⁸ Déterminés par le décret n° 2007-400 du 22 mars 2007.

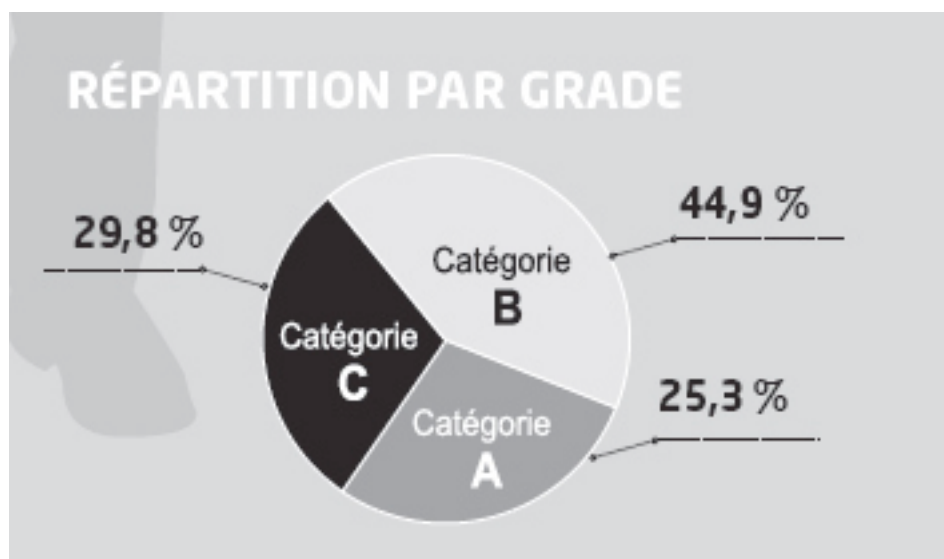
Directeur principal des services douaniers	Le grade de donne vocation à exercer des responsabilités de niveau particulièrement élevé dans le domaine relevant des douanes et droits indirects. A ce titre, le directeur principal des services douaniers peut assurer la direction et l'encadrement supérieur des services mentionnés les plus importants ou être nommé dans des fonctions comptables à responsabilité particulière. Il peut également être chargé de missions qui requièrent un haut niveau d'expertise ou de technicité.
Inspecteur principal	Assure l'encadrement supérieur des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects. Il contrôle l'exécution du service et la gestion des comptables relevant de son domaine de responsabilités. A ce titre, il peut exercer des fonctions comptables. Le directeur général des douanes et droits indirects peut lui confier des missions particulières.
Inspecteur régional	Peut exercer des fonctions d'encadrement. Il gère, anime et contrôle l'activité des services placés sous son autorité. L'inspecteur régional peut exercer des fonctions comptables. Il peut également être chargé de mission d'expertise dans l'ensemble des services relevant de la direction générale des douanes et droits indirects. Parmi les inspecteurs régionaux de 1re classe le nombre des inspecteurs régionaux chargés de mission d'expertise est limité à 15 % de l'effectif.
L'inspecteur	A la charge des travaux d'assiette, de vérification et de contentieux relatifs aux droits, taxes et formalités auxquels donne lieu la mise en œuvre des réglementations que l'administration des douanes et droits indirects est chargée d'appliquer. Il peut être appelé à exercer des fonctions de conception, d'expertise, de formation ou des missions requérant une technicité particulière. Il peut animer, encadrer et contrôler des services d'administration générale, des opérations commerciales, des contributions indirectes et de la surveillance. Il peut également assurer des missions de police judiciaire. Il peut enfin exercer des fonctions comptables.

Enfin, des dispositions spécifiques encadrent les emplois de direction de la DGDDI qui couvrent les emplois suivants : administrateur général des douanes et droits indirects, administrateur supérieur des douanes et droits indirects, administrateur des douanes et droits indirects⁴⁹⁹. Il s'agit de postes destinés à la haute administration douanière.

Cet exposé des différents corps et grades de l'administration des douanes démontrent que celle-ci n'a pas conservé les intitulés militaires et demeure clairement ancrée dans le champ civil. On n'y trouve par exemple pas de grade de capitaine ou de commandant propre aux fonctionnaires de la police et de gendarmerie. Les catégories douanières renvoient bien à cet univers spécifique d'agents qui « constatent » (agents de constatation), qui « contrôlent » (contrôleurs) et « inspectent » (inspecteurs). On peut également noter une forme de surreprésentation des grades de direction et d'encadrement au sein de cette administration. En effet, plus de 25% des effectifs relèvent de la catégorie A et 44% des effectifs de la catégorie B. Les personnels de catégorie C ne représentent quant à eux que 29,8% de l'effectif. Cette organisation apparaît a-pyramidale et, si l'on file la métaphore

⁴⁹⁹ Décret n° 2012-586 du 26 avril 2012 relatif aux emplois de direction de la direction générale des douanes et droits indirects.

biologique, on pourrait affirmer que la douane est une admiration à la grosse tête et au gros corps avec de petits pieds.



Source : DGDDI, 2016.

Cette structure étrange valorise moins la pyramide que l'autonomie professionnelle. En effet, si comme dans toute administration, les douaniers sont astreints à un devoir d'obéissance hiérarchique, ils sont en fait souvent intégrés dans diverses unités à la taille humaine qui valorisent les rapports directs entre les agents et entre les agents et leur hiérarchie directe. En outre, la taille de l'administration des douanes est elle-même modeste, ce qui fait que beaucoup de douaniers se connaissent parce qu'ils ont, par leur mobilité, à un moment ou à un autre de leur carrière, croisé les collègues avec lesquels ils ont à travailler. La taille de l'organisation et l'organisation même du travail, opérée dans des petites unités autour d'un savoir spécialisé, valorisent ainsi l'action collective plutôt que les simples directives hiérarchiques. Cela n'empêche pas la douane d'avoir une vie syndicale animée, centrée sur la défense des conditions de vie des agents et la défense de la corporation. En outre, la question de l'autonomie s'impose dans l'extrême variété des missions et complexité des réglementations auxquels doivent faire face les douaniers. Ces deux éléments conduisent les agents à se spécialiser sur des domaines extrêmement techniques et souvent en fonction de leur appétence pour telle ou telle matière (ex : les animaux menacés au titre de la convention de Washington, la réglementation de la TVA, les marques et contrefaçons, etc.). Il en résulte une forte autonomie de l'agent de base qui

est aussi souvent détenteur d'une expertise spécifique au sein de l'organisation et contribue ainsi à son bon fonctionnement.

La structure démographique des personnels de la DGDDI montre également un assez important niveau de féminisation (37,8% en 2015), même dans le service des brigades (25%).

STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE

	2014	2015
Répartition hommes/femmes globale		
Effectifs masculins	62,5 %	62,2 %
Effectifs féminins	37,5 %	37,8 %
Répartition hommes/femmes dans la branche des opérations commerciales et de l'administration générale		
Effectifs masculins	51,4 %	51 %
Effectifs féminins	48,6 %	49 %
Répartition hommes/femmes dans la branche de la surveillance		
Effectifs masculins	75 %	75 %
Effectifs féminins	25 %	25 %
Féminisation du premier grade du cadre supérieur (IP2)		
	49,2 %	50,5 %
Âge des agents		
Moyenne d'âge	47 ans	47 ans
Entre 19 et 34 ans	13,1 %	13,6 %
Entre 35 et 49 ans	42,5 %	43 %
Plus de 50 ans	44,4 %	43,4 %

Source : DGDDI, 2016.

Les emplois sont en revanche distribués en fonction d'une structure binaire, entre « agents des bureaux » et « agents des brigades ». Le monde des bureaux et des brigades est également représentatif de deux cultures professionnelles qui tendent à coexister au sein de l'administration des douanes françaises. Certes, les agents font partie de la même administration et partagent des éléments d'une culture commune. Néanmoins, une différence culturelle s'établit entre les agents de la branche des opérations commerciales et celle de la branche surveillance. Elle plonge dans un assez lointain passé, celui de la Ferme générale puis de l'administration des douanes. Les agents des brigades ont toujours été les moins instruits et ont historiquement bénéficié de très mauvaises conditions de travail tout au long du XIXème siècle, contrairement aux agents des bureaux. Leurs conditions de

travail seront notamment améliorées au début du XXème siècle. Les traces de cette histoire semblent encore perdurer, les agents des bureaux ne s'assimilant pas toujours à ceux des brigades et nourrissant, selon certains agents des brigades, une forme de complexe de supériorité.

Nous avons pu consulter au cours de nos enquêtes de terrain, une note d'organisation de la direction des douanes. Celle-ci, assez ancienne, portait des dispositions rééquilibrant concernant le rapport hiérarchique entre agents des bureaux et des brigades. Elle portait ainsi consolidation de cette « branche surveillance » qui n'est pas mentionnée en tant que telle par le code des douanes. En effet, le code des douanes n'évoque que les « brigades ». On peut d'ailleurs noter que le Code des douanes de l'Union n'évoque jamais le terme de « brigade » alors qu'il cite à 57 reprises celui de « bureau ». Ce texte d'organisation⁵⁰⁰ qui institue la branche surveillance (et non des brigades des douanes dont la création est prévue par le code des douanes) comporte pour titre : « Organisation et exécution du service : conséquences pratiques sur l'exécution du service de la distinction entre services chargés du contrôle des opérations commerciales et services de surveillance ». Il pose la question de la spécificité de chacune des deux grandes branches douanières que nous connaissons aujourd'hui et de « savoir quels liens devaient être établis entre les services investis des deux missions principales (contrôle des opérations commerciales et surveillance) et à quel niveau hiérarchique ils seraient réunis ». Il institue une forme de renversement en instituant une autonomisation des agents de la surveillance et en constituant une véritable « branche surveillance » au sein de l'administration des douanes. Cette mutation a ainsi conduit l'administration à reconnaître aux agents des « attributions différenciées assorties de conditions d'exécution du service et de régimes indemnitaires différents ». Jusqu'à cette réforme importante de 1977, les receveurs des douanes détenaient par exemple les prérogatives de chef de service à l'égard des agents des brigades exerçant le contrôle des voyageurs devant leur bureau. Désormais, selon ce même texte, le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, celui des moyens de transport et des marchandises sous douane lors du passage de la frontière est dévolu aux seules unités de la surveillance. Dans ces matières, les agents de la surveillance dépendent désormais hiérarchiquement du chef de poste et du chef de subdivision et non plus directement du receveur. Pour cette note, ce dernier est néanmoins le seul à demeurer responsable des opérations comptables effectuées par les agents de l'unité de surveillance rattachée à sa

⁵⁰⁰ Texte n°78-S-21 : DA du 24 janvier 1978. Bureau E/2 publiée au BOD n° 3624 du 24/01/78.

recette. Il peut aussi apporter son concours technique (conseils et renseignements pour l'application de la réglementation et contribution directe pour la solution d'affaires délicates sur le plan contentieux). Il garde en outre un rôle de veille vis-à-vis du fonctionnement du tout nouveau service de surveillance (comme l'indique ce document, « le receveur ne devra, en aucun cas, demeurer indifférent à des comportements d'agents du service de surveillance aux abords de son bureau qui, affichés en sa présence ou portés à sa connaissance, risquent de compromettre le bon renom de l'administration »). Les receveurs demeurent alors malgré tout chefs de services des petites brigades touristiques qui ont été implantées pour assurer le contrôle des voyageurs sur des aérodromes ou dans des ports peu fréquentés et éloignés du siège d'une unité de surveillance⁵⁰¹. Cette reconnaissance de la spécificité des missions des agents des brigades entraîne donc un certain rééquilibrage à leur profit. Les « perdants » de cette réforme sont les receveurs et plus particulièrement la branche opérations commerciales qui voit remise en cause partiellement sa suprématie traditionnelle au sein de l'administration des douanes⁵⁰². Cette autonomisation du service de la surveillance par rapport à celui des opérations commerciales, si elle est négligeable en matière comptable du fait même de la nature de chacune des branches, se traduit par contre de manière plus concrète dans le traitement du contentieux. En 1977, la compétence du receveur est ainsi partiellement transférée à l'inspecteur des brigades, par exemple pour la mise en œuvre de transactions⁵⁰³.

⁵⁰¹ Sur ces points de contrôle, l'éloignement géographique par rapport au siège de l'unité de surveillance ainsi que la crainte que les agents ne soient sous-employés (et donc la nécessité de pouvoir les employer pour assumer d'autres tâches) ont plaidé pour que ces petites unités dites « touristiques » demeurent sous l'autorité du receveur.

⁵⁰² Sur le plan comptable, le principe posé est que toute unité de surveillance doit être rattachée à une seule et même recette. Cette règle s'applique aux BS (Brigades de Surveillance) et aux GIR (Groupes d'intervention et de recherches) « pour leurs activités dans les intervalles, sur les arrières de la frontière ou à l'intérieur du territoire » sans aucune exception. Pour les BT (Brigades Touristiques) et les BTS (Brigades Touristiques et de surveillance) « exerçant leur activité de contrôle des voyageurs dans plusieurs bureaux, l'administration a admis que l'unité en cause ait autant de recettes de rattachement que de bureaux où elle exerce ses contrôles ». Toutes les opérations de recettes et de dépenses sont confiées à des sous caissiers, les agents remplissant cette fonction s relevant alors, dans le cadre de l'exercice de ces prérogatives, du receveur du bureau de rattachement. Le receveur reste personnellement responsable des opérations comptables et assure un contrôle sur pièce et sur place.

⁵⁰³ Ce transfert concerne la compétence pour transiger à titre provisoire (y compris le « passer-outre »), apprécier les suites contentieuses données par le service de surveillance et formuler en conséquence des propositions à l'autorité compétente ; décider de la procédure de transmission à la direction régionale : dossier individuel ou BRC. Le receveur se trouve donc dépossédé de son pouvoir contentieux lorsque les affaires sont constatées par le service de la surveillance. En matière de transaction il sera cependant amené à annoter ses observations. On peut voir dans ce dernier élément d'une part la volonté d'assurer un certain contrôle de l'activité contentieuse nouvelle des services de surveillance et d'autre part celle du receveur de donner un avis sur une affaire dont il aura à assurer les suites comptables. En effet, ce transfert de la compétence contentieuses aux inspecteurs des brigades est cependant partiel. Le receveur a toujours à intervenir dans le traitement de ces dossiers contentieux, mais désormais seulement en aval de la procédure.

Selon le rapport de la Cour des comptes de 2015, les agents des opérations commerciales gèrent aujourd'hui 179 bureaux de douane, 76 services de contributions indirectes, et 41 recettes. Les agents de la surveillance sont quant à eux répartis entre 214 brigades terrestres et 45 brigades aéronavales. Cette organisation en « brigades » est ainsi proche du modèle militaire et notamment celui de la gendarmerie nationale. Elle a d'ailleurs donné lieu aux mêmes types de questionnement sur la pertinence de la taille des unités.

On peut également constater une autre analogie entre les métiers douaniers et ceux de police quant aux capacités physiques et à l'armement des agents des brigades. En effet, les agents de la branche surveillance doivent posséder l'aptitude physique⁵⁰⁴ nécessaire « pour exercer leurs fonctions en tous lieux, de jour et de nuit ». Ils sont armés, portent l'uniforme et les insignes de leur grade et sont soumis à l'obligation de résidence, dans les conditions fixées par arrêtés du ministre du budget.

Les agents de constatation des douanes sont recrutés sans concours dans le grade d'agent de constatation des douanes, et par concours sur épreuves dans le grade d'agent de constatation principal des douanes de 2e classe⁵⁰⁵. Ils comportent des options spécifiques à chacune des branches CO/AF et SURV. Pour la branche de la surveillance, les concours externe et interne peuvent être ouverts par spécialités⁵⁰⁶. A l'issue des épreuves des concours, le ministre chargé du budget arrête les listes d'admission, par branche, distinctes pour le concours externe et le concours interne. C'est le directeur général des douanes et droits indirects arrête les listes d'admission pour les concours par spécialités. On retrouve également dans ces spécialités un certain nombre d'analogies avec le monde policier. Ainsi, parmi les « métiers » de la douane on identifie des appellations qui renvoient symétriquement à ceux de la police ou de la gendarmerie nationales, tels les métiers de

⁵⁰⁴ Cette aptitude physique est vérifiée sur la base de règles fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

⁵⁰⁵ Ces derniers sont recrutés par un concours externe ouvert aux candidats titulaires d'un diplôme de niveau V ou d'une qualification reconnue équivalente, ou bien par un concours interne sur épreuves ouvert dans la limite de 50 % des places mises aux concours. Le nombre de postes offerts à chacun de ces deux concours est fixé par arrêté du ministre chargé du budget. Les emplois offerts à l'un des concours qui n'auraient pas été pourvus peuvent être attribués aux candidats de l'autre concours. Les concours peuvent être ouverts pour une affectation régionale.

⁵⁰⁶ La liste des spécialités est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique. Les concours externes par spécialités sont ouverts aux candidats titulaires d'un diplôme de niveau V ou d'une qualification reconnue équivalente, dans la spécialité au titre de laquelle le concours est ouvert. La liste de ces diplômes et qualifications est fixée, pour chacune de ces spécialités, par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre chargé de la fonction publique. Dans certaines spécialités, les candidats doivent en outre détenir un brevet, titre ou permis les habilitant à exercer dans la spécialité au titre de laquelle ils concourent. La liste de ces brevets, titres et permis ainsi que leur condition de validité sont fixées par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

« motocycliste des douanes » (catégorie B ou C), « maître de chien » (catégorie B ou C), « agent enquêteur » (catégorie A ou B), mais aussi « pilote d'avion ou d'hélicoptère des douanes (catégorie A ou B), « marin des douanes » (catégorie A, B ou C), « mécanicien des douanes » (catégorie A, B ou C), « inspecteur programmeur système d'exploitation » (catégorie A), « agent chargé des poursuites judiciaires et du contentieux » (catégorie A).

En 2016, les services de la DGDDI disposaient ainsi de 597 marins, 174 personnels aériens, 243 motocyclistes, 233 maîtres de chien, 748 enquêteurs et de 214 officiers de douane judiciaire et 630 informaticiens. On ne détaillera pas ici les spécificités de chacun de ces métiers dont certains créent un rapport, d'homologie dans le champ de la sécurité, avec les appareils policiers. Néanmoins, par exemple, le métier de motard des douanes consiste aujourd'hui pour la DGDDI à remplir les missions suivantes : le motard des douanes « assure une mission de surveillance générale et de contrôle des véhicules sur de multiples points de contrôle (aires de stationnement et de péages, bretelles d'accès aux voies d'autoroute et voies rapides, contrôles sur point fixe, contrôles dynamiques, poursuite de véhicules qui tentent d'échapper au contrôle douanier) ; sécurise le déroulement du service au sein de l'élément motocycliste par l'utilisation de moyens radioélectriques, la protection de ses collègues au moment des interventions, le respect des prescriptions de la sécurité routière ; soutient les unités terrestres dans la réalisation des contrôles (appui des contrôles mobiles sur route, collaboration avec les autres administrations dans le cadre d'actions communes) ; assure la maintenance et les réparations simples des motocyclettes administratives (surveillance du bon état de fonctionnement, nettoyage, remise en état en fin de vacation, maintenance de la motocyclette tous les 10 000 km)⁵⁰⁷ ».

En outre, les services douaniers disposent de leurs propres laboratoires aujourd'hui intégrés au sein d'un service commun des laboratoires (SCL) qui est un service à compétence nationale des ministères économiques et financiers et résultant de la fusion au 1er janvier 2007 des réseaux de laboratoires de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Le SCL dispose ainsi d'une direction parisienne composée d'une quinzaine d'agents et de 11 laboratoires répartis sur l'ensemble du territoire (Marseille, Bordeaux, Montpellier, Rennes, Lille, Strasbourg, Lyon, Paris, le Havre, Antilles, Réunion). Ces laboratoires conduisent différentes missions d'analyse et

⁵⁰⁷ Pour une description plus précise de la fiche métier, on pourra se reporter au site internet de la DGDDI : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a11045-motocycliste-des-douanes-categorie-b-ou-c>

d'expertises, d'appui scientifique et technique, et d'études et la recherche appliquée. Il ne s'agit pas d'un service totalement assimilable à celui de Police Technique et Scientifique (PTS) des forces de police et de gendarmerie.

Une autre analogie entre douane et gendarmerie concerne le casernement des agents. On identifie en effet dans l'histoire douanière de nombreux récits relatifs aux difficultés de logement des agents des brigades et à leurs conditions de vie miséreuses, surtout jusqu'au début du XX^{ème} siècle. Le casernement a ainsi constitué une solution pour loger les agents et leurs familles qui ne trouvaient pas toujours un accueil favorable dans les contrées où ils exerçaient leurs missions de surveillances et de contrôle. Ainsi, pour Clinquart, « les casernes ont joué au XIX^{ème} siècle un grand rôle dans la vie des agents des brigades. L'administration n'a cessé alors d'en multiplier le nombre. Il s'agissait fréquemment de groupes d'habitations contigües que des particuliers faisaient construire afin de les louer à la douane⁵⁰⁸ ». On a ainsi vu se constituer une institution originale, la *Masse des douanes* dont on peine cependant à identifier la date précise d'émergence, celle-ci n'ayant été instituée au départ par aucun texte. Elle constituait, sans doute dès la période révolutionnaire, un système collaboratif, d'inspiration mutualiste destiné à soutenir les agents. Ainsi, à partir de cotisations perçues sur les salaires, la Masse des douanes s'est ingénierée à aider les préposés des douanes dans le paiement de leurs besoins et effets professionnels (en matière de tenue, d'armement, de santé) qui n'ont été que tardivement pris en charge par l'administration. Le logement des douaniers et de leurs familles a constitué sa mission centrale. Ainsi, au XIX^{ème}, les besoins sont tels que l'administration elle-même édifiera des grandes casernes, notamment au Havre (1846) et à Marseille (1903), qui deviendront de véritables villes et cités douanières. La vie y était organisée selon un mode très militaire alors même que la douane constitue une administration civile. Ce dispositif, au départ réservé aux agents des brigades va progressivement être ouvert aux agents des bureaux. L'obligation de casernement des agents des brigades disparaîtra en 1980, ce qui laisse supposer que la matrice militaire a longtemps imprégné la vie et l'organisation douanière. Ce casernement a participé également à la construction d'un esprit de corps.

En outre, si les agents peuvent actuellement se loger en dehors des casernes, le parc de logement public et les baux signés avec le parc privé ont continué à être administrés par la

⁵⁰⁸ CLINQUART, Jean, 2004, Op. cit. p. 259.

Masse des douanes qui est un organisme qui existe toujours aujourd'hui. Celle-ci offre des logements aux douaniers à des prix particulièrement bas. Il s'agit donc d'une particularité de l'histoire qui consiste à voir perdurer aujourd'hui un organisme de solidarité qui s'apparente à un organisme de logement social de type corporatif. Il n'existe pas à priori d'autre exemple de ce type en France, qui ne relève ni du casernement obligatoire, ni des procédures de logement social de droit commun. Les logements gérés par la Masse des douanes se sont progressivement ouverts à d'autres catégories de personnes, notamment les retraités de la douane. Les évolutions de l'administration et de la carte d'implantation des brigades ont cependant mis en difficulté cet organisme qui doit désormais gérer une vacance importante dans son parc de logements et dont la singularité interroge dans le cadre des processus de modernisation de l'action publique. Il n'empêche que cette institution a perduré. Elle possédait 3324 logements domaniaux et offrait 968 places en logement locatif réservées auprès de bailleurs privés pour l'année 2014. La Masse des douanes a longtemps été gérée directement par les services de la DGDDI avant de se voir transformée en un établissement public national à caractère administratif à partir de 1998⁵⁰⁹. En dépit de certaines critiques émises notamment par la Cour des comptes qui y voit un mode de gestion dépassé et qui prône sa suppression et son remplacement par d'autres dispositifs, la Masse des douanes a pourtant été prorogée en 2015. Son organisation se fonde ainsi sur les dispositions d'un nouveau décret qui en détermine les missions et modalités de gouvernance⁵¹⁰. L'établissement a aujourd'hui pour mission de pourvoir au logement des agents de la direction générale des douanes et droits indirects. Il assure la gestion et l'entretien des bâtiments de l'Etat qui lui sont remis en dotation ou mis à sa disposition en vue d'accomplir sa mission, ou dont il a la propriété. Il peut, par conventions passées avec des bailleurs privés, réserver des logements afin d'adapter l'offre de logements aux besoins identifiés.

L'obligation de casernement et la vie corporative organisée sur le modèle militaire, à la fois pour les fonctionnaires et leurs familles, est donc une caractéristique qui permet de rapprocher les douaniers de leurs homologues gendarmes. Le casernement des douaniers obéit finalement aux mêmes principes fonctionnels : celui de loger décemment des agents et leurs familles dans l'exercice d'un métier qui s'inscrivait dans une forme de militarité (ex : rusticité des conditions de vie, mobilité, disponibilité horaire, travail de nuit). C'est ce

⁵⁰⁹ Décret n° 97-1181 du 24 décembre 1997.

⁵¹⁰ Décret n° 2015-462 du 23 avril 2015 portant statut de la Masse des douanes

modèle militaire qui a ainsi été retenu par les professions et organisations douanières, prenant en référence les modes de vie des militaires, alors même que la douane est une administration civile. Il n'a pourtant pas toujours fait l'objet d'une adhésion des agents, ces derniers trouvant les conditions de vie dans certaines de ces casernes trop rustiques ou rigides du point de vue de la vie collective.

On trouve à nouveau cet ancrage militaire dans un autre symbole, celui du drapeau militaire des douanes, attribué aux douaniers en 1880. Drapeau de soie, il est orné de couronnes de lauriers aux quatre coins et porte les inscriptions « *République française – Bataillon des douanes* » (à l'avant) et « *Honneur et patrie* » (au revers). Sa création résulte de la saisine du ministre de la guerre par son homologue des finances et par le directeur des douanes désireux de faire participer les « bataillons douaniers » à la nouvelle cérémonie du 14 juillet qui venait d'être instituée en 1880 et dont le premier défilé allait se tenir un mois plus tard sur l'hippodrome de Longchamp. Le motif était que les trente-deux bataillons douaniers étaient « disciplinés et instruits militairement, armés et approvisionnés comme les autres corps, habitués aux fatigues comme aux dangers par un service qui les tient constamment en campagne⁵¹¹ ».



**Drapeau militaire
des bataillons des
douanes**

Ce drapeau questionne ainsi la « militarité » de la douane, qui trouve ses racines dans plusieurs sources. D'une part, depuis le temps de la Ferme générale et jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, le service des douanes a souvent recruté parmi les anciens militaires. Connaissant l'usage des armes et habitués à la rudesse des conditions de travail, ces derniers ont longtemps constitué une partie importante des effectifs des brigades. En outre,

⁵¹¹ Voir Musée de la douane : <http://www.musee-douanes.fr/documentation/histoire-de-la-douane/214-les-bataillons-douaniers.html>

cette militarité peut être identifiée dans l'instrumentation qui a été réalisée, en temps de guerre, par le pouvoir politique tout au long des siècles derniers. Cette mobilisation des douaniers aux fins de « faire la guerre » a débutée dès la période révolutionnaire, au cours de laquelle les douaniers sont utilisés comme force d'appoint. Mais c'est sous Napoléon que la douane va se militariser, ayant d'ailleurs à conduire une action extérieure avec la translation des frontières françaises vers les nouveaux territoires conquis. A la Restauration, ils ne seront sollicités qu'en cas d'invasion de l'étranger. Mais, dès 1831-1832 vont être créés des « Brigades armées des douanes » dont l'organisation s'apparente à celle de l'infanterie et qui ont influencé la création de l'actuel uniforme des douanes, avec l'introduction progressive dans la tenue de la fameuse « bande garance ». C'est aussi à cette période que les grades douaniers sont rapprochés de ceux de l'univers militaire. L'organisation de ces Brigades armées se fonde sur des bataillons avec des compagnies de guides et des bataillons de réserve. C'est néanmoins durant la guerre contre la Prusse de 1870, que les bataillons douaniers sont fortement mobilisés, de même que lors de la première guerre mondiale. Le 1er août 1914, les douaniers sont ainsi instrumentés pour la défense de la nation : le « Corps militaire des douanes » comprend alors 65 bataillons. On considère que 3.000 douaniers mourront ou seront blessés au cours des affrontements, représentant près de 15% de l'effectif global de l'administration des douanes. L'entrée dans la seconde guerre mondiale va à nouveau entériner cette action militaire des forces douanières puisque 26 bataillons des douanes, représentant 12 000 hommes vont être mobilisés en septembre 1939. Ils seront néanmoins définitivement dissous par un décret du 27 juin 1940. Cette instrumentation des services douanier dans la mise en œuvre de la guerre va ensuite s'éteindre progressivement à la suite de la seconde guerre mondiale. C'est en 1967, que « les unités des douanes disparaissent de l'ordre de bataille de l'Armée Française même si on leur reconnaît la qualité de combattants en 1974⁵¹² ». Après 1970, les références militaires disparaissent en douane, même si l'institution conserve de nombreuses traces de ces frottements divers avec l'univers et le monde militaire.

C'est ainsi au regard de cette histoire tumultueuse de la mobilisation des douaniers en temps de guerre que les services douaniers se verront remettre, par le président de la République Jules Grévy, le 14 juillet 1880, un drapeau militaire des douanes. Ils participeront également à différentes cérémonies militaires et défilèrent encore lors du 14

⁵¹² Voir Musée de la douane : <http://www.musee-douanes.fr/documentation/histoire-de-la-douane/214-les-bataillons-douaniers.html>

juillet 1919 au lendemain de la première guerre mondiale. Cette participation aux cérémonies avait néanmoins été rendue non obligatoire en 1908, la participation douanière étant réalisée en fonction de la disponibilité des services. Cette reconnaissance de la militarité douanière par les institutions politiques a donc été épisodique, tout comme l'engagement militaire des douaniers. Il faudra attendre les temps du terrorisme transnational et l'année 2016 pour que cette vieille tradition soit réactivée et que les douaniers défilent cette fois à Paris sur les Champs-Élysées à Paris.

L'organisation douanière est ainsi porteuse de fortes analogies avec l'institution de constitue notamment la gendarmerie nationale, tout en ayant conservé néanmoins son caractère civil. L'analyse des pouvoirs de contrainte constitue également une autre voie pour comprendre les analogies entre corps douaniers et policiers. Elle rejoint ainsi, sur le plan des pratiques, le questionnement initié précédemment sur la définition de la police en tant qu'organisations participant à la mise en œuvre de la contrainte physique légitime.

B – Douanes et exercice de la contrainte physique légitime

L'une des caractéristiques de la police est d'avoir la capacité de mettre en œuvre concrètement le monopole de la violence physique légitime de l'Etat. Dans les Etats démocratiques, en tant qu'instrument de l'Etat, les bureaucraties policières se sont vues déléguées, dans un cadre de droit fondé sur la préservation des libertés publiques, de nombreux pouvoirs de contrainte. Les services douaniers peuvent-ils être également assimilés à partir de ce critère d'attribution de pouvoirs de contrainte ?

On constate que l'on peut répondre par l'affirmative, en soulignant néanmoins que ces pouvoirs ont été constitués sur une base autonome, dont les dispositions sont contenues dans le code des douanes et non dans le code de procédure pénale. Sans rechercher l'exhaustivité, on se penchera dans les prochains développements sur quelques-uns de ces pouvoirs de contrainte, notamment le droit de fouille, d'injonction, de procéder à des visites domiciliaires, etc. Néanmoins, on constatera aussi que, depuis une vingtaine d'année, émerge une tendance à la judiciarisation de ces pouvoirs afin d'en encadrer juridiquement leur mise en œuvre. Ce processus tend à rapprocher progressivement les cadres juridiques entre agences douanières et policières. La mobilisation du code de procédure pénale et l'intervention des services judiciaires dans le cadre des procédures

douanières est ainsi de plus en plus fréquent et devient progressivement un élément de normalisation

1 - Le droit de « visite » à la base du travail douanier

Les douaniers ont longtemps disposé de pouvoirs considérés comme supérieurs à ceux des agents de police. Leur capacité à effectuer des fouilles auprès des administrés a été souvent jaloué par les organisations policières dont l'action était beaucoup plus étroitement encadrée juridiquement. C'est l'article 60 du code de douanes qui confère aux douaniers ce que l'on dénomme communément « le droit de fouille ». Cet article est l'un des plus courts et lapidaire du code des douanes : « pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes ». Ce droit de visite peut s'exercer aux frontières certes, mais aussi sur la voie publique et sur l'ensemble du territoire national. Tous les agents, sans distinction de grade ou de fonction, peuvent l'utiliser.

Dans le cadre de ce droit de visite des personnes, les agents ont le droit de fouiller les bagages, les attaché-case, les sacs à mains et autres effets personnels (sauf les portefeuilles car cet acte est assimilé à une perquisition). Leurs pouvoirs sont en la matière assez larges, laissant de grandes marges de manœuvre aux agents, notamment celle de procéder à une palpation de sécurité et pouvant aller jusqu'à la fouille à corps. Ces dernières sont en pratique réservées pour les cas de soupçons de fraude importants (personnes fichées, découverte d'indices lors du contrôle des bagages ou des véhicules, refus de laisser visiter ses bagages, oppositions à fonctions, etc.). Lorsque les agents procèdent à une fouille à corps, ils doivent d'ailleurs observer un certain nombre d'obligations. D'abord, la visite à corps s'effectue dans des locaux qui préservent l'intimité de la personne fouillée. Lorsque la visite se fait en un point frontière, elle se fait généralement dans les locaux des services douaniers. En revanche, la mobilité croissante des contrôles douaniers rend parfois difficile cette démarche. Lors des « contrôles embarqués », opérés dans les trains, la fouille à corps s'effectue dans un local réservé à cet effet par la SNCF et ne peut être, normalement, opérée dans les toilettes. Lorsque les agents opèrent des contrôles mobiles sur les axes routiers, l'absence d'installations rend en général impossible l'usage de la fouille à corps. Certaines brigades disposent cependant de fourgonnettes aménagées (aux vitres opaques)

qui permettent de procéder à ce type de fouille. Ce sont des agents féminins qui assurent les fouilles sur les femmes. Ces différentes règles ne sont pas toujours inscrites dans le code mais découlent d'un ensemble de décisions administratives internes et de décisions de justice.

Ce droit de visite a souvent été controversé à cause des atteintes qu'elles étaient susceptibles de faire peser sur la dignité des personnes. Il est vrai que, du point de vue légal, celui-ci est peu encadré (sauf par voie jurisprudentielle). Dans la pratique, les agents en font un usage quotidien mais modéré. Si la fouille des bagages, du coffre des voitures, des marchandises transportées, des cabines de camions, sont des opérations que répètent systématiquement les agents des brigades lors de leurs contrôles, les palpations de sécurité ou les fouilles à corps n'interviennent finalement qu'en cas de doute très sérieux et ne sont pas systématiques. De même, dans leur démarche de fouille des bagages, les agents des douanes ont développé une véritable compétence professionnelle : les gestes sont rapides et le temps de la fouille souvent réduit. Lors de nos observations de terrain, nous avons pu remarquer que les personnes « visitées » opposent rarement un refus ou des contestations. Elles connaissent ce droit traditionnel dont disposent les agents des douanes et acceptent le contrôle. Comme l'indiquait l'un de nos interlocuteurs :

*« En France il y a une tradition d'ouverture des coffres par les douaniers.
Les voyageurs ne râlent donc pas »*

Chef de subdivision

Il faut néanmoins noter que le refus de se soumettre à une visite constitue une opposition à fonction. Le rôle de la douane en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants légitime les pratiques douanières auprès de la population, facilitant ainsi le travail des agents. Comme l'indiquait l'un des douaniers interrogés :

« Les gens c'est toujours pareil, ils disent « c'est la 1ère fois qu'on est contrôlé » quand ils sont contrôlés d'une manière superficielle ou complète, et c'est généralement vrai. Deuxièmement on prend toujours le prétexte de la lutte pour la santé publique et contre les stupéfiants. Généralement c'est un argument suffisant pour qu'ils comprennent même si on cherche dans leurs affaires. On peut comprendre qu'ils n'apprécient pas trop mais c'est rare qu'il y ait des incidents »

Agent de constatation

L'évolution du contexte sécuritaire français, lié au terrorisme et à l'état d'urgence, donne aujourd'hui de nouveaux arguments aux douaniers pour justifier, dans leurs interactions quotidiennes avec le public, la mise en œuvre de ces pouvoirs intrusifs. Les agents des douanes sont d'ailleurs appelés à opérer des contrôles sur des ressortissants d'autres Etats qui transitent par la France dans le contexte européen de libre circulation, ce qui pose parfois des problèmes spécifiques d'utilisation du droit de visite dans les pratiques professionnelles. Comme l'indiquait l'un de nos informateurs à la fin des années 1990 qui opérait à la frontière franco-espagnole :

« Ceux avec qui on a le plus d'incidents c'est avec les allemands... les anglais aussi. Les allemands ils se croient comme à la frontière allemande : comme ils ont supprimé tous les postes frontières pratiquement, alors ils ne comprennent pas qu'on les contrôle. Les italiens c'est avec les capitaux. Hier encore il y en a un qui nous a dit (en prenant l'accent italien) : « oui les capitaux, libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux ... donc si j'ai des capitaux je ne dois pas vous les déclarer ». Il ne comprenait pas qu'on lui pose la question sur les capitaux »

Agent de constatation

Le droit de visite est également appliqué aux marchandises et aux moyens de transport. Les camionneurs sont habitués à subir des contrôles et sont généralement coopératifs avec les douaniers. En revanche, la visite des marchandises est parfois plus délicate difficile à réaliser. En effet les camions sont souvent « pleins à ras bord » et une visite physique de la marchandise est souvent impossible sans procéder à son déchargement complet.

« Parfois quand on ouvre un camion il est plein à raz la gueule, on ne peut y passer le petit doigt. Donc qu'est-ce qu'on voit, une rangée de marchandises diverses, souvent bien arrangées, et on ne peut faire aucun contrôle physique. Après ça dépend si le camion est bâché, s'il a des portes, si les documents semblent être en règle... »

Agent de constatation

Le contrôle d'un camion de marchandises est un exercice long et couteux pour l'administration. Ainsi, comme le notait l'un de nos interlocuteurs, la décision de procéder à un contrôle approfondi d'une cargaison est souvent anticipé sur la base de différents indices préalables :

« Quand vous ciblez et contrôlez un camion, à la rigueur le contrôle du chargement ça doit arriver en dernier. On doit déjà avoir une idée de savoir si on contrôlera ou pas avant d'ouvrir la porte ... Parce que la plupart du temps vous allez avoir un mur de cartons ou de palettes... et si vous n'avez aucun élément, vous vous dites : je referme. »

Agent de constatation

Il est donc parfois difficile pour les agents de déterminer si le contrôle mérite d'être approfondi par un déchargement du contenu du camion. La complexité des modes de circulation des marchandises ainsi que leur caractère massif (avec notamment l'enjeu de la conteneurisation d'une part et du fret express d'autre part) rendent difficile l'identification de l'itinéraire emprunté par le transport et son caractère « économiquement justifié ». Un itinéraire jugé comme irrationnel par les agents, est d'ailleurs un critère de ciblage jugé comme pertinent en matière de contrôle sur le terrain.

« Il y a des critères qui sont intéressants pour le contrôle mais « intéressant » ça ne veut pas dire qu'il y a derrière une fraude intéressant le service des douanes. C'est parfois le patron de l'entreprise qui cherche à ce que ça lui coûte le moins cher possible... avec des trucs à la con ... des camions qui sont bloqués pendant trois jours pour charger des pommes de terre et qui sont conduits par un chauffeur de 60 balais et sa copine qui a 40 balais de moins et qu'on trouve un jour en train de circuler... on se pose des questions avec ces pommes de terre ... mais comme il y a 17 tonnes de pommes de terre en vrac à décharger...Mais tout ça c'est pas suffisant. ».

Agent de constatation

Les agents élaborent donc des hypothèses provisoires dont la vérification ne peut être assurée que par l'immobilisation des véhicules et le déchargement des marchandises. Ils essaient de prendre un maximum de garanties car tout déchargement a des implications commerciales et mobilise les agents sur une période longue.

« Parfois on se retrouve à décharger des camions complets... à les bloquer surtout ! Car, quand c'est un samedi ou un dimanche, on n'a pas toujours la possibilité d'avoir une entreprise et des gens pour nous permettre de les décharger. Et quand on le fait, il vaut mieux le faire sur des critères solides car on ne peut pas se permettre de le faire de manière trop répétitive... »

Agent de constatation

« On ne décharge jamais un camion parce qu'on pense que, peut-être, il y en a (stupéfiants) ... il faut qu'il y ait des éléments matériels... Le taux d'échec, il est pas énorme... et puis il faut être logique on ne peut pas demander de renforcer les contrôles sur les camions en disant « ne les déchargez pas trop »

Agent de constatation

« Le problème c'est de savoir pourquoi on a fait ce contrôle... généralement c'est la Division qui décide...on nous dit « ce camion il faudrait le décharger » pour telle ou telle raison... nous on essaie de minimiser les choses, on fait passer un chien... mais à un certain moment il faut prendre une décision et quand on a assez d'éléments on le fait... »

Agent de constatation

« Parfois on hésite même entre nous, au sein des équipes. Certains sont pour le déchargement, d'autres contre... Si on a assez d'éléments matériels, logiques, on dit banco et puis voilà... Mais parfois ce sont de faux déchargements, parce qu'on sait déjà qu'il y en a ! Mais ce déchargement là il ne pose pas de problème »

Agent de constatation

Un déchargement est donc toujours envisagé avec prudence, parce qu'il a un coût à la fois pour l'entreprise de transport mais aussi pour l'administration. Il s'agit donc pour les douaniers de viser juste. Les coûts de déchargement, lorsque les contrôles se révèlent négatifs, sont imputés sur le budget de la Direction Régionale et ne sont compensés par aucune recette (transaction, amende etc.). Comme nous l'indiquait un autre douanier à la fin des années 1990 :

« Chaque déchargement c'est 3000 ou 4000 balles (francs)... quand c'est négatif c'est imputé sur la dotation globale de fonctionnement de la DR. Bon on a de la chance ici car les taux d'erreurs ne sont pas énormes... mais c'est vrai qu'à la fin de l'année si j'aligne 10 déchargements négatifs on me dira « vous feriez mieux de bien regarder »

Chef de division

Le déchargement des camions nécessite parfois l'appui d'entreprises possédant des moyens logistiques pour opérer ce type d'opération. La coopération qu'elles apportent aux services douaniers est variable. Certaines refusent d'aider les douaniers, d'autres acceptent mais désirent alors la plus grande discrétion sur cette contribution au travail des douanes.

« On a réussi à avoir des accords avec certaines entreprises. Ce sera peut-être un peu plus long mais même un dimanche après-midi je peux faire décharger un camion. Mais, en général, les entreprises ne préfèrent pas que l'on dise qu'elles font ça parce que la marchandise reste souvent stockée dans leurs entrepôts..., sauf les stups car on les récupère de suite. Comme c'est accessoire à son boulot le patron de la boîte ne veut pas que ça se sache... »

Chef de division

« On a dû trouver aussi quelqu'un pour décharger les camions frigo. Car la difficulté c'est de ne pas briser la chaîne du froid. Donc on a fini par trouver quelqu'un. Il le fait pour les stups... si c'était pour autre chose, ce n'est pas sûr qu'il nous aiderait »

Chef de division

Ainsi, lorsqu'elles coopèrent avec la douane, les entreprises sont soit guidées par une logique commerciale, soit par une logique citoyenne.

« Ils peuvent nous présenter la facture mais ils ne le font pas à chaque fois, pas tous. En cas de stups, ils ne veulent pas être payés...mais il faut leur enlever vite par contre. Donc certains nous prêtent leur concours pour rendre service, notamment sur les stups, et d'autres font ça pour le pognon, ... ils font une prestation de service. Mais ça n'est pas critiquable car c'est une prestation de service. Dans la mesure où ils mettent des moyens et des locaux à disposition, il y a derrière une juste rétribution »

Chef de division

« Dans la pratique on se rend compte que les chefs d'entreprises sont intéressés et concernés par le rôle de la douane dans la protection économique, de la santé publique. J'avais le cas d'un chef d'entreprise qui mettait son quai de déchargement à disposition. On le payait mais il reversait tout à une œuvre caritative car il le faisait pour d'autres raisons. Et moi j'aimais bien procéder à des contrôles chez lui car, à 3h du matin, il arrivait avec la bouteille de champagne... »

Chef de division

Le droit de visite s'étend à tous les moyens de transports qu'il s'agisse de voitures, de bateaux ou d'avions. Ainsi, les agents des douanes ont aussi la possibilité d'entreprendre la visite d'un avion, quelle que soit sa taille. Sur certains vols sensibles, il s'agit de procéder à une visite des personnes à l'arrivée, de vérifier si les passagers n'ont rien abandonné dans l'appareil, et de s'assurer que le personnel de la compagnie ne procède à aucun trafic. De même, les agents peuvent procéder à la visite de tout navire se trouvant la zone maritime du rayon des douanes, ou dans la zone contigüe. Ils peuvent également accéder à bord et visiter tout navire qui se trouve dans un port, dans une rade ou à quai. Nous avons ainsi pu assister à une visite de navire par la brigade de surveillance du Port du Havre. L'enjeu était pour elle d'identifier les caches possibles sur un mode de transport particulièrement imposant. Les conditions de visite des navires ont récemment été précisées par la loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires, qui détermine les conditions précises de mise en œuvre de celui-ci. Tout récemment, les agents des douanes ont également vu leurs pouvoirs précisés concernant l'accès aux trains aux fins de recherche de la fraude⁵¹³. Ils peuvent ainsi y accéder en tenue d'uniforme, mais également en tenue civile s'ils appartiennent à certaines unités. On assiste ainsi à une forme de précision et d'encadrement des pouvoirs de visite des douaniers appartenant soit à brigades⁵¹⁴ (dite « ferroviaires » ou « à capacité ferroviaire »), soit aux services de la direction des opérations douanières de la DNRED⁵¹⁵.

⁵¹³ Décret n° 2016-903 du 1er juillet 2016 relatif à l'accès aux véhicules de transport ferroviaire des agents des douanes dans l'exercice de leurs missions de recherche de la fraude prévues par le code des douanes. Arrêté du 1er juillet 2016 précisant les conditions du libre accès aux véhicules de transport ferroviaire des services ou unités de la direction générale des douanes et droits indirects.

⁵¹⁴ Brigades des douanes ci-dessous désignées : Brigade ferroviaire des douanes de Paris ; Brigade ferroviaire des douanes de Bâle-Mulhouse ; Brigade ferroviaire des douanes de Bellegarde ; Brigade ferroviaire des douanes de Metz ; Brigade ferroviaire des douanes de Lille ; Brigade ferroviaire des douanes de Modane ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Port-Vendres ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Rennes ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Bordeaux ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Lyon ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Nice ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Marseille ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Frouzins ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Pontarlier ; Brigade à capacité ferroviaire des douanes de Marne-la-Vallée.

⁵¹⁵ Direction des opérations douanières de Paris ; Direction des opérations douanières de Lille ; Direction des opérations douanières de Rouen ; Direction des opérations douanières de Metz ; Direction des opérations douanières de Lyon ; Direction des opérations douanières de Marseille ; Direction des opérations douanières de Montpellier ; Direction des opérations douanières de Bordeaux ; Direction des opérations douanières de Nantes ; Direction des opérations douanières de Calais ; Direction des opérations douanières du Havre ; Direction des opérations douanières de Belfort ; Direction des opérations douanières de Dijon ; Direction des opérations douanières de Nice ; Direction des opérations douanières de Perpignan ; Direction des opérations douanières de Toulouse ; Direction des opérations douanières de Bayonne ; Direction des opérations douanières de La Rochelle.

Les agents des douanes opéraient pourtant depuis longtemps des contrôles dits « embarqués » sur les lignes de train opérant par-delà les frontières nationales.

Dans le cadre de l'exercice de ce droit de visite, tout conducteur de moyen de transport doit se soumettre aux injonctions des agents des douanes⁵¹⁶ qui peuvent faire usage de tous engins appropriés pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas à leurs ordres. Depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, cette disposition est plus encadrée juridiquement. En effet, désormais, les agents des douanes « peuvent faire usage de matériels appropriés, conformes à des normes techniques définies par arrêté du ministre chargé des douanes, pour immobiliser les moyens de transport dans les cas prévus à l'article L. 214-2 du code de la sécurité intérieure⁵¹⁷ ». La référence à des normes techniques d'immobilisation des véhicules encadre ainsi plus précisément ce droit. Il renvoie pour cela au Code de la sécurité intérieure qui prévoit un cadre similaire pour les policiers et les gendarmes. Néanmoins, ce droit a conservé sa codification au sein du code des douanes et c'est un arrêté du ministre chargé des douanes qui en détermine les moyens précis.

Quoi qu'il en soit, le droit de visite des personnes, marchandises et moyens de transport est fondateur des pratiques professionnelles, voire de la culture de contrôle, douanières. Considéré comme la « base de travail » pour tous les agents de terrain, mis en œuvre quotidiennement, son faible encadrement juridique et la judiciarisation progressive des pouvoirs douaniers ont fait peser une épée de Damoclès sur une éventuelle remise en question de ses modalités actuelles d'application. Cette précarité perçue d'un pouvoir (qui l'est beaucoup moins depuis les événements du 11 septembre 2001 et le renforcement des capacités de fouille des agences de sécurité publiques et privées) agit comme moteur d'un autocontrôle des agents et participe d'une régulation de leurs pratiques quotidiennes.

⁵¹⁶ Article 61 CD

⁵¹⁷ Article L214-2 CSI : Les personnels de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale revêtus de leurs uniformes ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité sont autorisés à faire usage de matériels appropriés pour immobiliser les moyens de transport dans les cas suivants : 1° Lorsque le conducteur ne s'arrête pas à leurs sommations ; 2° Lorsque le comportement du conducteur ou de ses passagers est de nature à mettre délibérément en danger la vie d'autrui ou d'eux-mêmes ; 3° En cas de crime ou délit flagrant, lorsque l'immobilisation du véhicule apparaît nécessaire en raison du comportement du conducteur ou des conditions de fuite. Ces matériels doivent être conformes à des normes techniques définies par arrêté du ministre de l'intérieur.

2 - Visites in corpore

Ce pouvoir de visite général est renforcé, concernant les personnes, par la possibilité pour les douaniers de procéder à des visites dites *in-corpore*⁵¹⁸. L'ingestion de stupéfiants par des passeurs, sous la forme de petites balles, est un mode utilisé par les trafiquants pour introduire des produits stupéfiants sur le territoire communautaire et national, et de les faire transiter d'Etat à Etat. Les risques sont mineurs pour les organisations criminelles qui utilisent des « mules » souvent mal rémunérées au vu des risques encourus (risques d'éclatement des préservatifs ingérés, risques d'être appréhendé par les services de police ou de douane, sévérité des infractions pénales). Ce droit de visite *in corpore* a été institué en 1987 avec la volonté de permettre une répression plus efficace des passages clandestins de drogue et notamment pour pallier les refus opposés aux douaniers par les individus suspectés de se soumettre à un examen médical. Lors de son adoption, il était limité aux personnes franchissant les frontières nationales. Depuis 1993 et le retrait relatif des douaniers par rapport aux espaces frontaliers, il s'applique sur l'ensemble du territoire national.

Le code des douanes indique ainsi que, lorsque des indices sérieux laissent présumer qu'une personne transporte des produits stupéfiants dissimulés dans son organisme, les agents des douanes peuvent la soumettre à des examens médicaux de dépistage après avoir préalablement obtenu son consentement exprès. En cas de refus, les agents des douanes présentent au président du Tribunal de grande instance territorialement compétent ou au juge délégué par lui une demande d'autorisation. Celle-ci est transmise au magistrat par tout moyen. Le magistrat saisi peut autoriser les agents des douanes à faire procéder aux examens médicaux. Il désigne alors le médecin chargé de les pratiquer dans les meilleurs délais. Les résultats de l'examen communiqués par le médecin, les observations de la personne concernée et le déroulement de la procédure doivent être consignés dans un procès-verbal transmis au magistrat. Toute personne qui aura refusé de se soumettre aux examens médicaux prescrits par le magistrat est punie d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 euros. La mise en œuvre de ce droit de visite *in corpore* obéit donc à des règles strictes et plusieurs conditions doivent être réunies pour procéder à la mise en œuvre de ce pouvoir. Il doit tout d'abord exister des « indices sérieux », notion

⁵¹⁸ Le droit de visite *in corpore* a été institué par la loi n°87-1157 du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants et modifiant certaines dispositions du code pénal. Il est codifié à l'article 60 bis du code des douanes.

qui a notamment été précisée par une circulaire du ministère de la justice du 1er février 1988⁵¹⁹. Une autre condition pour la mise en œuvre du droit de visite *in corpore* réside dans l'exigence d'un « consentement express » de la personne à laquelle doit s'appliquer la visite⁵²⁰. En cas de refus, les agents des douanes peuvent présenter une demande d'autorisation de procéder à une visite médicale auprès du président du TGI territorialement compétent ou au juge délégué par lui⁵²¹. La décision du président du TGI, si elle est positive, doit préciser le nom du médecin désigné pour pratiquer l'examen. La décision est ensuite transmise dans les meilleurs délais à l'administration des douanes⁵²². En cas de découverte de drogues dissimulées dans l'organisme des « passeurs », le procureur de la République territorialement compétent doit être avisé sans délais par l'administration des douanes⁵²³. Cependant, toute personne qui fait l'objet d'une ordonnance du président du TGI peut refuser de se soumettre aux examens médicaux, mais doit alors savoir qu'elle encourt une peine. L'article 60 bis prévoit alors que « toute personne qui aura refusé de se soumettre aux examens médicaux prescrits par le magistrat sera punie d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 3750 euros ». Il s'agit d'une peine de droit commun qui ne peut donner lieu à une transaction douanière.

⁵¹⁹ Ce texte fait une distinction nette entre la notion d'« indice sérieux » et celle de « flagrant délit ». Lors de la mise en œuvre du droit de visite *in corpore*, les douaniers n'ont encore constaté aucun délit et sont encore, à ce stade de leurs investigations, en phase de recherche. La circulaire ajoute que « les conditions posées par la loi devraient être satisfaites si sont relevés des indices tels que : l'absence de bagages, la brièveté de la durée du séjour en France, le pays de provenance, la date et le lieu de délivrance du passeport, le mode de paiement du billet d'avion, le lieu de délivrance du billet par rapport au domicile, la découverte en quantité importante de certains types de produits pharmaceutiques dans les bagages du voyageur, son comportement et sa gêne éventuelle pour se déplacer, la communication par des services tiers – services de police ou de douanes étrangers – de renseignements circonstanciés désignant le passager concerné comme étant porteur de stupéfiants etc. »

⁵²⁰ Ce consentement doit être recueilli par écrit, daté et signé par la personne contrôlée, soit dans un document annexé au procès-verbal, soit dans le procès-verbal lui-même. Afin de respecter les droits et libertés individuels, l'administration des douanes s'assure que la personne contrôlée est informée, dans la langue qu'elle comprend, du déroulement du contrôle, de la nature des examens médicaux pratiqués et des implications d'un éventuel refus de sa part de se livrer à ces examens.

⁵²¹ Cette autorisation peut être communiquée « par tous moyens » (par écrit traditionnel, fax, voire par téléphone ou tout autre moyen non formel lorsque les circonstances le commandent). Les agents des douanes doivent quant à eux fournir au magistrat tous les éléments d'appréciation utiles pour lui permettre de se prononcer en connaissance de cause.

⁵²² La circulaire précitée a expressément souligné qu'un « procès-verbal comportant une description précise des indices sérieux sur lesquels se fonde la demande d'examen médical, les résultats de celui-ci, les observations de la personne intéressée et le déroulement de la procédure sera adressé au magistrat ayant délivré l'autorisation » et « qu'une énumération particulièrement précise des indices relevés s'impose d'autant plus que si l'examen médical révèle effectivement la présence de stupéfiants dans l'organisme, un exemplaire de ce procès-verbal sera joint à l'enquête de police judiciaire ultérieure ».

⁵²³ Circulaire du ministère de la justice du 1er février 1988.

Cet article du code des douanes a parfois été durement critiqué tout comme l'article 60 (le droit de visite). Par exemple on a pu parler à propos du droit de visite *in corpore* de « type de fouille le plus agressif qui soit⁵²⁴. » Ce jugement très sévère vis-à-vis des services douaniers est tout à fait représentatif de l'indignation que suscite souvent le caractère exorbitant de certains pouvoirs douaniers. Le droit de visite *in corpore* a également donné lieu à un débat concernant la possibilité de retenir la personne durant la durée de la visite. Le 4 février 1988, à Roissy, un passager était soumis à une visite de ses bagages. Les douaniers, le soupçonnant de transporter des stupéfiants dans son organisme, lui demandent de se soumettre à un test auquel la personne se soumet volontairement et qui se révèle positif. Néanmoins, devant le refus de la personne de subir tout examen clinique ou radiologique, les douaniers avisent le délégué du président du TGI, lequel rend une ordonnance enjoignant l'intéressé à se soumettre à une visite médicale. La personne interpellée refusant toujours, les douaniers le remettent aux services de la PAF qui procède immédiatement à une garde à vue. Au terme de la garde à vue, la personne est mise en examen pour infraction à la législation sur les stupéfiants et contrebande. La mise en œuvre concrète de cet article institue de fait une possibilité de rétention de la personne qui se différencie du droit de retenue douanière strictement codifié et utilisable uniquement dans le cadre d'un flagrant délit. Le droit de visite *in corpore* implique donc la possibilité d'opérer une rétention spécifique, distincte du droit de retenue douanière, qui par sa non formulation explicite exclut toute détermination de durée précise. Ce droit de visite *in corpore* trouve principalement à s'appliquer dans les aéroports, les douaniers ayant préalablement procédé à des ciblage de personnes susceptibles de correspondre à un profil de passeur. Il est en revanche peu employé par les brigades de surveillance générale opérant en dehors de ces lieux.

Lors de nos enquêtes de terrain, nous avons eu la possibilité non pas d'observer *in situ* une visite *in corpore* elle-même, mais de la suivre à distance à partir du bureau du chef de subdivision. Ce dernier a été contacté par ses agents en patrouille pour l'avertir des forts soupçons à l'égard d'un voyageur colombien transitant par la France. Un entretien a été effectué postérieurement avec les agents de la brigade concernée. A l'arrivée d'un train dans une gare des Pyrénées-Orientales, les agents d'une brigade de surveillance ciblent un voyageur et décident de procéder à un contrôle. Une visite générale des bagages de

⁵²⁴ HERZOG-EVANS, Martine. « Fouilles corporelles et dignité de l'homme ». In *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, octobre/décembre 1998, p. 739.

l'intéressé et de ses papiers permet aux douaniers de reconnaître un certain nombre d'éléments comme suspects. La personne est de nationalité colombienne et détient notamment la carte d'un hôtel en Italie. Elle arrive d'Espagne, et possède des billets de trains qui attestent de plusieurs déplacements entre l'Espagne et l'Italie. Les raisons que le colombien donne pour justifier ses déplacements sont floues. La visite des bagages n'a rien donné et pourtant les agents des douanes ont la conviction qu' « *ils sont en train de passer à côté de quelque chose* ». L'ensemble des éléments relevés (nationalité de la personne, déplacements sans justification, pays de départ et d'arrivée etc.) et le fameux « flair » poussent les agents à ne pas laisser partir l'individu. Peu habitués à mettre en œuvre des procédures de visites *in corpore*, - ils n'en avaient jamais réalisé sur ces points frontaliers, contrairement à leurs collègues des grands aéroports - ils hésitent à entreprendre une telle démarche. Alors qu'ils sont sur le point de conclure à un contrôle négatif (la visite des bagages et des poches du voyageur n'ayant en effet rien donné), l'un des douaniers procède à une dernière observation. Le voyageur colombien possède une bouteille de whisky à moitié vide qu'il semble avoir consommée tout au long de son voyage. Cette remarque irait dans le sens de l'abandon du contrôle : en effet les « passeurs » n'ont pas toujours la possibilité de boire ou de manger durant leurs passages de frontières puisqu'ils sont obligés de bloquer leur transit intestinal. Or ce n'est pas tant sur la bouteille elle-même qu'un des douaniers a porté son attention, mais sur son prix. L'étiquette espagnole apposée sur la bouteille annonce un prix trop élevé par rapport au prix de vente habituel du whisky. Une fois observé ce détail « *décalé* », une hypothèse est échaufaudée par l'agent : la bouteille n'a jamais été bue durant le trajet. Elle a sûrement servi durant plusieurs passages de frontières, une étiquette du pays de départ ayant été apposée à chaque nouvelle opération. A partir de cette hypothèse, les douaniers vont finalement décider d'entreprendre une visite *in-corpore*. Après avoir averti le chef de subdivision afin de s'enquérir de la procédure précise à suivre, les douaniers essuient plusieurs refus de collaboration de la part de médecins généralistes. Ils trouvent cependant de l'aide et les équipements nécessaires (matériel radiologique) auprès d'un centre médical et ont finalement confirmé leurs soupçons. Le voyageur colombien était bel et bien « *chargé* ». A ce moment précis les agents de la brigade ont terminé leur travail car ce sont leurs collègues de la Direction des Enquêtes Douanières, chargés des prolongements internationaux, qui reprennent le cours de l'affaire. Dans cet exemple, on remarquera à quel point le déclenchement d'un contrôle approfondi peut s'avérer délicat.

Les agents se trouvent régulièrement dans de telles situations de doute qui les conduisent à effectuer des choix, en présence d'éléments matériels parfois restreints.

Les récits de certains agents sur la découverte de faits de contrebande démontrent que le « flair », au fondement des pratiques professionnelles constitue une réalité tangible, mais parfois difficilement objectivable. En effet, cette compétence n'est pas également partagée et il existe des douaniers qui ont « pas de flair » ou qui ont « plus de flair » que d'autres. Elle est d'ailleurs difficile à objectiver tant pour la hiérarchie que pour l'agent qui la met en œuvre. Comme le soulignait l'un des chefs de subdivision à propos de ses propres agents :

*« Certains agents, ce sont de véritables chiens... on ne sait pas comment ils font.
On ne connaît pas leur secret ».*

Chef de subdivision

3 - Retenir les personnes et les objets

Les services douaniers peuvent retenir les personnes dans plusieurs cas de figure. A la suite de l'adoption de la convention d'application Schengen en 1990, les pouvoirs publics leur ont notamment permis, à la suite des contrôles qu'ils effectuent dans le cadre de leurs missions, de procéder à une retenue des personnes signalées au titre du Système Information Schengen (SIS)⁵²⁵. Ils ont ainsi la capacité de retenir la personne durant une durée n'excédant pas trois heures en vue de sa remise à un OPJ⁵²⁶. A l'expiration des trois heures, la personne retenue doit être relâchée si elle n'a pas pu être remise à l'OPJ et si aucune infraction douanière n'a été constatée. Lorsque la personne retenue est placée en

⁵²⁵ Depuis le vote de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003, les agents des douanes sont destinataires des informations enregistrées dans le Système d'Information Schengen, le fichier des personnes recherchées et le fichier des véhicules volés. A l'occasion des contrôles qui relèvent de leurs attributions, aux fins de mise à disposition d'un officier de police judiciaire, les agents des douanes peuvent procéder à la retenue provisoire des personnes qui font l'objet d'un signalement dans l'un de ces fichiers ou qui sont détentrices d'une marchandise faisant l'objet d'un tel signalement. On assiste donc à une extension de l'assiette d'application de ses pouvoirs de rétention dans ce cadre. Avant le vote de la loi, la douane détenait un droit de retenue provisoire vis-à-vis de personnes signalées par le Système Information Schengen au titre des articles 95 (personnes recherchées aux fins d'extradition), 97 (personnes disparues ou nécessitant une protection : mineurs, incapables majeurs etc.) et 99 (personnes ou véhicules devant faire l'objet d'une surveillance discrète ou spécifique) de la Convention d'application Schengen. La retenue pouvait aussi être opérée à la suite d'une constatation relative à la détention d'objets signalés en vertu de l'article 100 de la CAAS (objets recherchés aux fins de saisie ou de preuve dans une procédure pénale). Néanmoins, la douane ne disposait pas d'un droit de retenue pour les signalements de l'article 98 de la CAAS relatif aux personnes citées à comparaître dans le cadre d'une procédure pénale ou pour notification de jugement répressif.

⁵²⁶ Art 67 ter CD

garde à vue à l'issue de la rétention provisoire opérée par la douane, la durée de la retenue provisoire s'impute sur celle de la garde à vue.

Le droit de visite des personnes, des marchandises et des moyens de transport de l'administration des douanes implique également de mettre en œuvre un droit de rétention spécifique, qui n'est prévu par aucun texte, mais qui a été reconnu par la jurisprudence. Mais cette rétention, si elle n'est pas codifiée, notamment dans sa durée, doit cependant être limitée. L'arrêt « Gross »⁵²⁷ donne un exemple tout à fait intéressant de ce type de retenue et des limites qui lui ont été apportées. Le 5 octobre 1983, M Gross, en provenance de Madrid, est interpellé à 19h30 à l'aéroport de Paris-Orly par des agents des douanes. Après avoir contrôlé ses pièces d'identité et procédé à la visite de sa mallette, les douaniers ne découvrent aucune marchandise de fraude. L'attaché-case contient cependant des cachettes aménagées vides. De même, une information en provenance des douanes espagnoles précise que l'intéressé est soupçonné de se livrer à des trafics de stupéfiants. Enfin, les agents apprennent qu'un de ses bagages de soute lui parviendra le lendemain à l'aéroport. A partir de ces éléments, les agents ont retenu M Gross jusqu'à l'arrivée de sa valise, le lendemain à 11 heures. La fouille de la valise conduit alors les douaniers à découvrir six paquets de cocaïne (1,4 kg). Dans cette affaire, la Cour de cassation a estimé que l'interpellation de M Gross était intervenue en l'absence de toute infraction flagrante et qu'elle ne justifiait pas l'application de l'article 323-3 CD (retenue douanière) et la capture du prévenu. En outre, le droit de visite ne pouvait à lui seul justifier une rétention d'une durée de 11 heures. Cet arrêt a démontré - en creux - l'existence et l'acceptation d'un droit de retenue découlant directement du droit de visite. Mais il en a également posé les bornes, la retenue découlant du droit de visite devant être limitée « au temps strictement nécessaire à la visite et à la rédaction du procès-verbal ». Dans l'affaire Gross, les douaniers auraient dû demander l'aide d'un OPJ de police judiciaire qui aurait alors procédé à une garde à vue, les pouvoirs strictement douaniers n'étant pas suffisants à eux seuls pour opérer cette retenue, le flagrant délit n'étant pas constitué matériellement. La jurisprudence est encore venue limiter l'exercice de ce mode de retenue. En effet, celui-ci ne peut être mis en œuvre qu'à la condition que « les personnes ne soient pas retenues contre leur gré et qu'elles ne fassent l'objet d'aucune mesure coercitive⁵²⁸ ».

⁵²⁷ Cass crim 18 juin 1987, Gross.

⁵²⁸ Cass Crim, 4 décembre 1997, *Bull. Crim* n°416 p.1373

Dans le cadre de leur action, les douaniers peuvent également procéder à des « retenues douanières » qui se distinguent des modes de rétention préalablement examinés liés au droit de visite ou à la constatation d'une infraction suite à la consultation du SIS. C'est par une loi du 8 juillet 1987⁵²⁹ qu'a été instauré un régime spécifique de *retenue douanière*. Jusqu'à cette date, celle-ci n'avait aucune existence légale, les douaniers ne disposant que (*sic*) d'un *droit de capture* du prévenu. Cependant, dans le cadre de ce droit de capture, une retenue était tout de même opérée afin d'établir les éléments de procédure. Il est curieux que la mise en œuvre de tels pouvoirs coercitifs ait été encadrée aussi tardivement. La loi de 1987 aura notamment pour effet de donner un cadre juridique à la retenue douanière en la rapprochant du régime de la garde à vue du code de procédure pénale. Elle intègre ainsi alors une information immédiate du Procureur de la république, une durée de 24 heures susceptible de prorogation pour la même durée, la rédaction d'une procédure via un procès-verbal *de constat* (intégrant la durée de l'interrogatoire, le début et la fin de la retenue, les repos, etc.) et un « registre spécial » tenu dans les locaux de douane, ainsi que l'imputation de la durée de la retenue sur celle de l'éventuelle garde à vue ultérieure.

La *retenue douanière* est aujourd'hui une mesure qui s'apparente par de nombreux points au régime de la garde à vue dont elle demeure cependant toujours distincte. L'article 323 et suivants du code des douanes indiquent aujourd'hui que les infractions aux lois et règlements douaniers peuvent être constatées par un agent des douanes ou de toute autre administration. Ainsi, ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités. Jusqu'en 2011, ces agents des autres administrations pouvaient en outre procéder à la capture des prévenus en cas de flagrant délit. Cette disposition permettant une extension des pouvoirs douaniers a disparu depuis cette date. Aujourd'hui, les agents des douanes ne peuvent procéder à l'arrestation et au placement en retenue douanière d'une personne qu'en cas de « flagrant délit douanier » puni d'une peine d'emprisonnement et lorsque cette mesure est justifiée par les nécessités de l'enquête douanière. Sa durée ne peut excéder vingt-quatre heures, mais peut être prolongée de vingt-quatre heures au plus, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, si les nécessités de l'enquête douanière le justifient. Cette autorisation est

⁵²⁹ La loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.

accordée dans les conditions prévues par le code de procédure pénale en matière de garde à vue (article 62 CPP). Dès le début d'une retenue douanière, le procureur de la République doit être informé et peut éventuellement modifier la qualification des faits. La retenue s'exécute donc sous son autorité, le procureur devant assurer la sauvegarde des droits reconnus par la loi à la personne retenue. Cette dernière a la possibilité d'être examinée par un médecin, de bénéficier de l'assistance d'un avocat, de contacter une personne de son choix selon les mêmes termes que ceux du code de procédure pénale. D'ailleurs, l'article 323-5 CD énonce que « les attributions conférées à l'officier de police judiciaire par les articles 63-2 à 63-3-1, 63-4-2 et 63-4-3 du même code sont exercées par un agent des douanes ». Les douaniers sont ici assimilés à des OPJ intervenant dans le cadre de la mise en œuvre de la garde à vue du code de procédure pénale. Pour autant, le même article indique que « lorsque la personne est retenue pour un délit douanier mentionné au dernier alinéa de l'article 414 ou à l'article 415 du présent code ou pour un délit connexe à une infraction mentionnée à l'article 706-73 du code de procédure pénale, l'intervention de l'avocat peut être différée dans les conditions prévues aux sixième à huitième alinéas de l'article 706-88 du même code ». Le code des douanes prévoit ainsi des dispositions spécifiques, dérogeant au régime général de la garde à vue concernant l'intervention de l'avocat en correspondance avec le code de procédure pénale. La personne dispose en outre de droits à être informée de ce qui lui est reproché, de la capacité de parler ou de se taire, d'être assistée d'un interprète, etc. L'article 323-6 CD indique ainsi qu'« en application de l'article 803-6 du code de procédure pénale, un document énonçant ces droits est remis à la personne lors de la notification de sa retenue douanière ».

Le code des douanes prévoit également que la retenue s'effectue selon les mêmes modalités de la garde à vue en matière de disposition de sécurité. Ainsi, il permet aux agents de procéder à des fouilles (même intégrales) dans les mêmes conditions que prévues par le code de procédure pénale. Ici encore, l'article 232-7 CD prévoit que les attributions conférées à l'officier de police judiciaire par l'article 63-7 du code de procédure pénale « sont exercées par un agent des douanes ». De même « le procès-verbal de retenue douanière est rédigé conformément au I de l'article 64 du code de procédure pénale ».

Cette retenue douanière peut se terminer par une présentation devant le procureur de la république du prévenu ou par sa remise en liberté. Le procureur peut également demander qu'il soit présenté à un OPJ ou à un Officier de Douane Judiciaire (ODJ). Si les personnes retenues sont placées en garde à vue au terme de la retenue, la durée de celle-ci s'impute sur la durée de la garde à vue. En outre, en cas de flagrant délit douanier commis par un mineur, la retenue douanière se déroule selon les conditions prévues par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Cependant la mise en retenue des personnes n'est pas systématique en matière douanière. Elle ne trouve pas à s'appliquer en cas de contraventions douanières et ne concerne que des délits douaniers. C'est alors le service des douanes qui juge si l'affaire mérite de mettre en retenue les personnes appréhendées. Ainsi, lorsque des flagrants délits ne donnent pas lieu à arrestation en vue d'une remise au Parquet, la personne appréhendée est présente en raison du caractère contradictoire de la procédure lors de l'établissement des procès-verbaux, mais elle demeure libre. La retenue n'est pas forcément utilisée. Ainsi, lors de nos observations directes, une brigade avait constaté une fraude à la PAC. L'entreprise exportatrice avait déclaré un nombre supérieur d'unités à l'exportation par rapport à ce qui était effectivement exporté. Cette fraude permettant de percevoir des subventions communautaires était particulièrement surveillée par les douanes. Le chauffeur ne semblait pas être au courant de la fraude. Ce dernier ayant collaboré avec les services, le chef de poste a décidé de ne pas procéder à une retenue douanière même si l'infraction matérielle était considérée comme grave. En revanche, le chauffeur est resté présent pour participer à l'établissement des PV de constat et de saisie. Les agents lui ont même permis d'aller acheter seul à manger. On voit donc que l'utilisation de la retenue peut être très souple pour les affaires concernant les fraudes douanières pures. En fait, une fois la constatation effectuée, les services douaniers disposent souvent de moyens qui permettent d'effectuer une pression sur les contrevenants (ex : biens et véhicules retenus, identité du contrevenant, etc.). Dans les autres cas, lorsque les délits de douane ou de change sont liés d'une façon ou d'une autre à une infraction de droit commun, la retenue douanière était systématiquement utilisée. La retenue des personnes servait d'une part à développer l'enquête douanière et à procéder aux saisies et, d'autre part, elle permettait une remise aux services de police ou de gendarmerie au terme de la procédure douanière. Mais, si l'infraction n'était sanctionnée que par le code des douanes ou si l'infraction de

droit commun connexe ou mixte n'est pas assez grave pour entraîner des poursuites, la personne pouvait être remise en liberté au terme de la retenue douanière⁵³⁰.

Aujourd'hui, le procureur de la République peut requalifier les faits ce qui implique implicitement qu'il peut transformer la qualification pénale au titre du code des douanes en qualification pénale au titre ... du code pénal ... et donc dessaisir les services douaniers au bénéfice d'un service de police ou de douane judiciaire. A l'époque où nous avons effectué certaines observations et entretiens, le Service National de Douane Judiciaire (SNDJ) n'était pas constitué. Le transfert d'une procédure douanière aux policiers pouvait donner lieu à certaines résistances de la part des douaniers engagés dans un processus d'enquête administrative visant à démanteler une fraude. Au début des années 2000, le procureur ou son substitut ne pouvaient légalement pas suspendre une retenue douanière ou dessaisir directement la douane au profit d'un service de police judiciaire. Le contrôle du parquet ne consistait donc qu'à viser le bon déroulement des conditions de la retenue. Le procureur ne pouvait tout au plus que constater les irrégularités dans les modalités d'exercice de la retenue. Par exemple, il ne pouvait pas mettre fin au délai de 24 heures permettant au service des douanes de mener ses investigations. Tout au plus pouvait-il refuser de reconduire cette retenue pour une durée de 24 heures. En pratique néanmoins, cette disposition ne semblait pas fréquemment utilisée, sauf pour quelques cas majeurs et des services enquêteurs spécialisés. En effet, les faits graves sont souvent d'ordre mixte (douane / droit commun) et, ni le procureur, ni les douaniers ne pouvaient se permettre de garder en retenue douanière les personnes interpellées, au détriment des délais de la garde à vue. Enfin, c'était au procureur de décider de l'intervention d'un médecin, celle-ci n'étant pas alors de droit dans le régime de la retenue douanière. A cette époque, les références au code de procédure pénale étaient plus limitées et les dispositions de la retenue moins calquées sur celles de la garde à vue. Une procédure spécifique était donc prévue sur la base du code des douanes et de différentes mesures de cadrage administratif permettant d'assurer un certain nombre de droits à la personne retenue⁵³¹. La retenue

⁵³⁰ La personne peut également être remise en liberté et faire l'objet d'une comparution devant une chambre, à une date et une heure fixée par le Procureur ou son substitut.

⁵³¹ Durant la retenue les agents des douanes devaient établir un *PV de retenue*. Celui-ci devait obligatoirement mentionner le nom, prénom, grade et résidence administrative des agents responsables de la retenue. Chacune des phases de la retenue devait être relatée chronologiquement pour permettre au procureur d'en vérifier la régularité. Étaient ainsi mentionnés la durée des interrogatoires et des repos qui ont séparé ces interrogatoires, le jour et l'heure du début et de la fin de la retenue, les conditions de remise aux autorités judiciaires etc. Ces mentions devaient également figurer de manière simplifiée sur un *registre de retenue* spécialement tenu à cet effet dans les locaux de la douane. Un PV de retenue était rédigé pour chacune des

douanière pouvait également s'appliquer aux mineurs de 13 à 18 ans sans référence à l'ordonnance de 1945, mais avec néanmoins un certain nombre de droits spécifiques accordés aux mineurs⁵³².

Ainsi, si le régime de la retenue douanière était très proche de celui de la garde à vue, les deux types de mesures demeuraient totalement distinctes. Et aucune disposition légale n'obligeait les agents des douanes à se référer aux mesures de garde à vue du code de procédure pénale. Ainsi, les douaniers n'avaient pas l'obligation de donner le droit au prévenu d'appeler sa famille. De même, ce dernier ne bénéficiait pas de la présence d'un avocat durant sa retenue. Les réformes judiciaires du 1^{er} janvier 2001 concernant les modalités de la garde à vue n'ont d'ailleurs eu aucun impact sur le régime de la retenue douanière qui constituait un régime juridique autonome.

On peut constater que le régime de la retenue douanière est aujourd'hui relativement calqué à celui de la garde à vue prévue par le code de procédure pénale. C'est reconnaître que cette autonomie de la *retenue douanière* a été affaiblie même si elle n'a pas disparue du code des douanes au profit du régime général de la *garde à vue*. C'est une décision du Conseil constitutionnel du 22 septembre 2010 sur une question prioritaire de constitutionnalité⁵³³ qui a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du code des douanes relatives à la retenue douanière. L'institution suprême s'était également prononcée sur le régime de garde à vue en pointant également certains problèmes de constitutionnalité.

personnes en cause. Il était joint à la procédure qui sera remise aux autorités judiciaires. La rédaction des PV (de constat, de saisie, de retenue) étant une opération lourde, l'informatisation de nombreux PV ayant néanmoins permis alors d'accélérer le traitement des procédures mais sans avoir résolu tous les problèmes. En effet, les agents devaient informer le parquet, surveiller les personnes interpellées, veiller à ce qu'elles ne communiquent pas entre elles, les auditionner, les fouiller à corps, fouiller leur véhicule, etc. De même, la rédaction de l'ensemble des PV prenait un temps conséquent aux agents qui étaient aussi obligés d'aller le plus vite possible pour ne pas trop empiéter sur la phase policière. En effet, la durée de la retenue douanière s'imputait (et s'impute toujours) sur la durée de la garde à vue policière ou aujourd'hui douanière). Le caractère paperassier de la procédure est indispensable pour garantir les droits de la personne retenue ainsi qu'un contrôle judiciaire des actes menés. Cependant, au niveau du travail douanier, la découverte d'une infraction mettant en cause plusieurs personnes obligeaient souvent les agents à demeurer au siège de la brigade durant de longues heures. Ainsi, si une affaire de stupéfiants mettant en cause plusieurs personnes était constatée aux alentours de 22h00, elle pouvait immobiliser les agents de la brigade jusqu'au petit matin, laissant le terrain inoccupé. D'autre part, cette « *paperasse* » limitait le temps d'investigation des douaniers et allongeait la durée de la retenue douanière, ce qui réduit d'autant plus le temps accordé à la garde à vue policière.

⁵³² Le procureur de la République devait alors être informé de l'âge de la personne retenue. Si les douaniers n'envisageaient pas d'opérer d'autres actes de procédure (visites domiciliaires etc.) durant la période de retenue, le tuteur légal du mineur devait être informé. Dans le cas contraire, l'information du tuteur légal du mineur pouvait être différée jusqu'à la fin des opérations de contrôle avec l'accord du procureur.

⁵³³ Décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010)

Ses décisions ont contraint le gouvernement à s'engager dans une réforme de la garde à vue, mais aussi de la retenue douanière, le Conseil constitutionnel ayant fixé au 1er juillet 2011, la prise d'effet de ses décisions. Le travail de réforme gouvernemental va se traduire par l'adoption de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue qui intègre un certain nombre d'adaptations du régime de la retenue douanière en alignant les droits du prévenu sur ceux du régime de garde à vue.

On constate encore une fois de fortes analogies entre pouvoirs de retenue douaniers et policiers. Les premiers dépendent d'un régime autonome qui a cependant été contraint d'évoluer et de se judiciaireiser au regard des évolutions sociétales et de l'empreinte plus forte de l'autorité judiciaire dans la mise en œuvre de la procédure douanière. Tous deux tendant d'ailleurs à converger, les passerelles juridiques entre code des douanes et code de procédure pénale s'étant multipliées au cours des dernières décennies. Même si ces convergences n'aboutissent pas à une entière unification des droits de procédure douanière et de procédure pénale, elles marquent une dynamique de rapprochement intéressante pour analyser les convergences organisationnelles entre secteurs douanier et policier.

4 - Les visites domiciliaires et l'accès aux locaux professionnels

Un autre exemple peut être mobilisé avec le droit de « visite domiciliaire » en matière douanière proche du régime de la perquisition policière. Le régime de ce pouvoir s'est longtemps basé sur les dispositions de la loi de finance pour 1987 et sur l'article 108 de la loi de finance pour 1990. Le contrôle opéré par l'autorité judiciaire était auparavant plus faible et ce droit ne procédait pas au distinguo entre situations « hors flagrant délit » et situations « en flagrant délit ». Le droit de visite domiciliaire se base aujourd'hui sur l'article 64 du code des douanes (ainsi que 454 CD pour les opérations financières avec l'étranger)⁵³⁴. Pour la recherche et la constatation des délits douaniers, des faits de contrebande et pour les importations et exportations sans déclaration, les agents des douanes habilités par le directeur général des douanes peuvent procéder à des visites en tous lieux, même privés, où les marchandises et documents se rapportant à ces délits sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie. Ils sont accompagnés d'un officier de police judiciaire sauf dans certaines circonstances particulières.

⁵³⁴ Le livre des procédures fiscales confère également aux agents des douanes, en matière de droits indirects, un droit de visite domiciliaire (art L. 38 LPF).

En l'absence de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure⁵³⁵. Celui-ci désigne l'officier de police judiciaire chargé d'assister à ces opérations et de le tenir informé de leur déroulement. Les douaniers doivent donc fournir des éléments tangibles pour être autorisés à procéder à une « VD » (ex : description du système de fraude présumé, résultats d'enquêtes, etc.). Dans la pratique, cette juridicité oblige les douaniers à formaliser leurs observations dans un procès-verbal. Comme l'indiquait l'un de nos informateurs douaniers :

« Quand on surveille quelqu'un, quand on rentre après à la brigade, on ne fait pas de PV sauf si on sent que cela peut nous servir dans notre procédure par la suite, pour faire tel lien avec telle personne, notamment pour faire une VD. Car on ne peut faire une VD que s'il y a un lien étroit avec le flagrant délit et la personne chez qui on fait la visite.... Si l'on contrôle quelqu'un à la circulation avec 50 kg de stups et que la personne nous dit « je les ai trouvés dans la nature », on ne peut rien faire. Si elle nous dit « je les ai achetés chez M Tartempion qui habite à tel endroit », on peut faire une VD. S'il nous dit « je les ai achetés en Espagne » mais si on lui dit qu'avec nos observations on l'a vu sortir de telle maison et avec un PV d'observation, on pourra faire une VD car on a la preuve qu'il ment »

Chef de poste

On ne rentrera pas ici dans toutes les subtilités juridiques de la mise en œuvre de ce pouvoir. Il est néanmoins possible de constater qu'il se rapproche de celui de la perquisition en matière de police judiciaire. Tout comme cette dernière, la visite domiciliaire doit être réalisée entre 6 heures et 21 heures. Elle est extrêmement encadrée du point de vue judiciaire lorsqu'elle s'effectue en dehors d'un cas de flagrant délit. La visite s'effectue alors sous le contrôle du juge qui l'a autorisée. Comme le soulignait un chef de poste interrogé lors de nos visites de terrain :

⁵³⁵ Avant la loi 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, ce pouvoir était dévolu au président du tribunal de grande instance.

« Les OPJ ce sont les l'OPJ territorialement compétents. Pour les stup ça dépend des quantités, c'est soit un OPJ du commissariat soit de la PJ en fonction de seuils. Ça dépend de qui va ensuite prendre l'affaire. Donc il faut connaître les découpages. »

Chef de poste

Depuis la loi de 1987, seuls les agents habilités par le directeur général peuvent procéder à des visites domiciliaires. Ils ont généralement reçu une formation et font partie de services d'enquête. Il leur est nécessaire d'obtenir une autorisation de leur hiérarchie locale (directeur régional ou chef d'échelon) pour procéder à toute visite domiciliaire. D'après l'un de nos témoins rencontrés au cours de l'année 2000 :

« Une des règles internes car ce n'est pas dans le CD, c'est que pour les VD on doit demander l'autorisation du DR ou de son adjoint. Donc en cas de flagrant délit constaté par la brigade de recherche, on lui téléphone et en fonction des éléments que je lui donne, on décide de faire ou non la VD. Ensuite la Brigade de Recherches et en particulier moi, je suis le seul habilité par l'administration à faire toutes les VD suite aux constatations des autres services. C'est-à-dire que si le Perthus ou toute autre unité arrêtent quelqu'un dans le ressort de la direction et qu'ils estiment qu'il faudrait faire une VD, on en parle d'abord et ensuite j'en parle au directeur. Ensuite c'est oui ou non. En 1999 on n'en a fait que 10. En 1998, il y en a eu 19. C'est variable ».

Agent des Brigade de recherches

En résumé, les éléments les plus significatifs de la procédure relative aux visites domiciliaires sont les suivants : elles sont applicables aux domiciles, à d'autres lieux à caractère privé, ainsi qu'aux coffres. Elles ne s'appliquent qu'en cas de délit douanier ou de change. Hors flagrant délit, elles doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure. Elles doivent être réalisées entre six heures et vingt et une heures. La présence d'un OPJ est généralement obligatoire. Dans ce cas, on constate encore un fort encadrement judiciaire qui tend à positionner les douaniers comme mettant en œuvre des pouvoirs quasi-similaires à ceux des officiers de police judiciaires sans pour autant intervenir dans le cadre du code de procédure pénale mais dans celui du code des douanes. On voit également que certaines réformes ont cherché à attribuer des garanties aux personnes faisant l'objet d'une telle procédure. Par exemple, un appel est désormais

possible auprès du Premier président de la Cour d'appel suite au vote de la loi n°2008-776 du 4 août 2008.

La présentation de ce régime de retenue est pertinente du point de vue de notre problématique de recherche. Ici, ce sont moins les éléments procéduraux en eux-mêmes qui nous intéressent que les dynamiques inter-normatives qu'elles donnent à voir. Ainsi, plusieurs points d'analyse peuvent être soulevés. D'une part, le code des douanes intègre des dispositions de contrainte proches de la garde à vue concernant la constatation en flagrant délit de délits douaniers (qui peuvent se traduire par des peines de prison). En dépit de leurs ressemblances la procédure de la *garde à vue* et celle de la *retenue douanière* ne sont pas fondues et n'ont pas été fondues en dépit des débats que la retenue douanière a pu faire naître en termes de libertés publiques et de droit des prévenus. D'autre part, les douaniers ne peuvent pas mettre en œuvre une garde à vue au titre du code de procédure pénale pour investiguer sur des délits douaniers. Certains douaniers peuvent néanmoins mobiliser ce régime garde à vue lorsqu'ils y sont habilités en tant qu'Officiers de Douane Judiciaire (ODJ). Mais ils exercent alors ce pouvoir dans un cadre judiciaire et non plus administratif « judiciarisé ». Enfin, les douaniers peuvent toujours sur la base des conditions évoquées (flagrant délit⁵³⁶ et infractions relevant d'un délit douanier) procéder à cette *retenue douanière* qui en constitue une déclinaison douanière aujourd'hui particulièrement proche. Les références croisées du code des douanes au code de procédure pénale sont ainsi fréquentes, notamment quant aux droits similaires que peuvent détenir les prévenus *retenus* ou *gardés à vue*. En outre, on remarque que le caractère « mixte » de certaines infractions peut impliquer une combinaison des procédures de la retenue douanière et de la garde à vue, la durée de la première s'imputant sur celle de l'autre. On assiste ainsi à une forme de judiciarisation des moyens de contraintes des douaniers contenus dans le code des douanes, sans pour autant que cela se traduise par une fusion pure et simple des régimes juridiques et des codifications. Ainsi, le droit douanier et ses agents perdent de leur autonomie dans la mise en œuvre des pouvoirs de contrainte (car ces derniers sont plus encadrés juridiquement en termes de libertés publiques).

⁵³⁶ La retenue douanière des personnes ne peut s'effectuer qu'en cas de flagrant délit. Ce dernier n'étant pas défini par le code des douanes, c'est la définition traditionnelle du code pénal qui trouve à s'appliquer. La retenue douanière débute donc au moment de la découverte de l'infraction constitutive du flagrant délit.

5 - Pouvoir d'injonction et passages de « vive force »

Un autre exemple peut encore être fourni concernant le pouvoir « d'injonction »⁵³⁷. Ainsi, tout conducteur de véhicule doit se soumettre aux injonctions des agents des douanes. Ces derniers peuvent faire usage de tous engins appropriés pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas et n'obéissent pas à leurs ordres. Les conducteurs doivent ainsi immobiliser leur véhicule si un agent des douanes leur en fait la demande. De même, ils doivent se soumettre à toutes les injonctions permettant la visite du véhicule (ouverture du coffre, du capot, etc.). En pratique, ce droit d'injonction est parfois difficile à mettre en œuvre. La libre circulation instaurée depuis 1993, n'a pas toujours facilité pas la tâche aux douaniers pour faire ralentir les véhicules. La frontière est souvent devenue un point de passage comme un autre pour bon nombre de ressortissants communautaires qui traversent dès lors les lignes de partage nationales à grande vitesse. Comme le faisait remarquer un chef de subdivision :

« Là aussi, il a fallu se battre... ici (point frontière) ils passent relativement lentement... mais il y a des endroits par exemple à Menton, en bord de mer, où on est obligé de mettre des panneaux comme pour un contrôle routier... les Italiens passent parfois à 80 km/h. Alors on est obligé de mettre des panneaux, des fléchages pour les faire ralentir... là aussi, d'une manière légale, normalement ils n'ont plus à s'arrêter ici. »

Chef de subdivision

De même, les réseaux routiers et autoroutiers facilitent grandement les déplacements, souvent au détriment des logiques de contrôle et au grand désarroi des douaniers. Comme le soulignait l'ancien directeur général des douanes, François Mongin en 2003, lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites : « *Nous avons des difficultés (et nous ne sommes pas le seul service en difficulté de ce point de vue) à opérer des contrôles sur les grands axes routiers et autoroutiers. (...) Les grands axes routiers, les voies express ou les autoroutes deviennent en quelque sorte des tunnels (ce phénomène va s'accroître avec l'élargissement de 2004) et nous avons de plus en plus de difficultés à obtenir des sociétés d'autoroute des plates - formes de contrôle et des locaux de visite ou de contrôle qui permettent à nos agents et aux gendarmes, avec lesquels nous nous sommes ouverts récemment,*

⁵³⁷ Article 61 CD

d'effectuer en toute sécurité des contrôles permettant de savoir si un camion transporte ou non des stupéfiants. Quand un camion est bourré de palettes jusqu'au fond de la deuxième remorque, il faut éventuellement pouvoir décider de le décharger, ne serait-ce que pour faire passer un chien, et cela suppose un minimum de conditions de sécurité et d'aires de visite qui, de plus en plus, sont sacrifiées dans les projets d'aménagement et de construction des autoroutes⁵³⁸ ».

La libre circulation n'a pas néanmoins empêché les agents de continuer à effectuer des contrôles à la frontière. Celle-ci est considérée par l'administration des douanes comme un point similaire à tout autre point de contrôle à l'intérieur du territoire, et il demeure donc encore possible d'y effectuer des contrôles. Ces derniers ne doivent cependant pas être systématiques sous peine de mettre en cause la libre circulation au sein de l'UE. Les bâtiments et autres infrastructures des douanes, implantés à la frontière, ont parfois été abandonnés au grand regret de nombreux agents. Comme le soulignait avec une certaine nostalgie l'un de nos informateurs :

« En 93 on avait envisagé de détruire tout ça, de tout raser, toutes les installations des douanes en frontière. Et ils l'ont fait dans certains endroits de la frontière belge... Pour nous, ça nous enlève des conditions de travail intéressantes »

Agent de constatation

Les agents sur le terrain préfèrent effectuer des contrôles statiques frontaliers qui sont considérés comme plus faciles à réaliser et plus sécurisés que les contrôles mobiles. La présence d'infrastructures et l'aménagement des points frontières permettaient aux agents d'inspecter les véhicules contrôlés dans des conditions plus satisfaisantes que sur un bord de route. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'opérer une fouille à corps avec la volonté de préserver les droits fondamentaux de la personne. De même, les douaniers font régulièrement face à des véhicules qui « grillent » les points de contrôle et prennent la fuite pour des raisons diverses, comme le soulignent les propos de douaniers suivants :

⁵³⁸ *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Tome 2, Présidente Mme Nelly Olin, Rapporteur M. Bernard Plasait, Sénat, 2003, p.625.

« Notre problème aujourd'hui, c'est qu'on a affaire à une population fraudeurs de plus en plus dangereuse, qui a des réactions de plus en plus violentes... On est confronté à des tentatives et des réussites de fuite. Les gens ils arrivent ici, ils accélèrent et terminent... »

Agent de constatation

« Ils refusent d'obtempérer... mais c'est pour tout un tas de raisons : quelquefois parce qu'ils transportent des marchandises douanières non déclarées, pour épater la petite copine ou plus grave un véhicule volé ... donc on a mis des herses plus simples d'emploi qui crèvent les pneus de manière progressive... le véhicule s'arrêtera tranquillement »

Agent de constatation

« Parfois il y a des gens qui grillent les contrôles... on a pu en rattraper certains... mais la personne qui fait ça c'est déjà un bon client... on a quelquefois trouvé des armes... Pour l'un d'eux, on a trouvé des cagoules et des revolvers dans son coffre. On tombe de plus en plus sur des affaires de droit commun... »

Agent de constatation

Lors de ces passages en force, les agents sont souvent désemparés. Leurs moyens sont relativement limités. Ils ont alors le choix de prévenir par radio une brigade des douanes qui opère en aval, ou bien d'avertir les services de police et de gendarmerie. La présence de motards des douanes peut également être un moyen d'intercepter ces véhicules. Cependant leur nombre est généralement très limité. De plus, toute poursuite implique des risques (accidents mettant en jeu des innocents, mise en danger des agents, etc.) que l'administration n'est pas souvent prête à courir.

« Le problème est simple pour nous. On ne peut pas tirer car le gars a peut-être seulement oublié son permis. Donc la seule chose qu'on peut faire, c'est de prévenir notre PC qui peut essayer de faire intercepter le véhicule par une unité en aval. L'interception doit se faire de manière sécurisée, autant pour eux que pour nous et les usagers. On ne va pas prendre le moindre risque pour essayer d'arrêter quelqu'un qui ne voudrait pas s'arrêter »

Agent de constatation

Depuis 1997, les herses dont l'utilisation avait été abandonnée sont à nouveau utilisées et introduites dans la panoplie de contrôle des agents des brigades. Les nouvelles herses,

dénommées « *stick* » ou « *tobleronne* » par certains agents, se présentent sous la forme d'une barre triangulaire, permettant d'assurer une crevaison progressive des pneus et empêchant leur éclatement, limitant ainsi tout risque d'accident grave. De même, étant très légères et pouvant être facilement transportées pour être lancées sous les pneus des véhicules récalcitrants. Lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur les drogues illicites, l'ancien responsable de la DNRED, Gérard Estavoyer, soulignait également l'adaptation progressive des techniques douanières à ces passages en force : « *Nous avons des échanges sur les techniques d'interpellation. Là comme ailleurs, nous travaillons surtout sur le renseignement, dans la mesure où nous avons affaire à une nouvelle forme de criminalité avec des gens qui passent en voiture, pour ce qui est des "go fast" terrestres, avec un véhicule éclaireur, un véhicule porteur et un véhicule suiveur. Nous essayons de travailler le plus possible sur le renseignement afin de faire interpellier ces véhicules non pas par des services classiques mais par des services particuliers. Traditionnellement, nous faisons faire des barrages par les unités douanières traditionnelles ou par des unités de gendarmes chargés de cela, mais, lorsque nous travaillons suffisamment le renseignement, nous faisons intervenir des personnes spécialisées. J'ai un exemple relativement récent dans la région de Nantes, où nous avons des informations assez précises que nous avons mises en commun avec le SRPJ et les gendarmes et qui nous ont permis d'intervenir non pas exactement au péage d'une autoroute, où le risque de faire des victimes est trop important, mais un peu plus loin : nous avons demandé ce jour-là aux gendarmes et aux douaniers classiques de ne pas être là et nous avons mis en place des équipes de chez moi et des services spécialisés de la PJ et de la gendarmerie afin d'équilibrer les chances entre, si vous me passez l'expression, ces fous furieux et des fonctionnaires beaucoup plus aguerris qui ne font pas des contrôles de routine. C'est ainsi que nous avons pu interpellier les criminels en question. Les deux façons de lutter contre les "go fast", sur terre comme en mer, sont, d'une part, le renseignement et, d'autre part, la technique pour essayer de les immobiliser d'une façon ferme et sans trop de dommages. Nous y travaillons⁵³⁹».*

Ces différentes problématiques sont aujourd'hui rangées sous la terminologie de « passages de vive force » qui consistent en « un refus ou omission par le conducteur d'un véhicule d'obtempérer aux injonctions d'arrêt exprimées par le service. Cette notion

⁵³⁹ *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Tome 2, Présidente Mme OLIN Nelly, Rapporteur M. PLASAIT, Bernard, Sénat, 2003, p.624.

recouvre les passages en force d'un dispositif de contrôle douanier quel qu'en soit le lieu (frontière ou intérieur du territoire), mais également tous les moyens utilisés pour éviter un point de contrôle (e.g., ralentissement puis redémarrage brusque) ». Ces passages de vive force sont relativement nombreux et constituent toujours aujourd'hui une part importante des atteintes portées contre les agents de la DGDDI, comme le montre le tableau suivant construit sur la base de données fournies par l'administration douanière.

① Atteintes aux agents de la DGDDI enregistrées de 2012 à 2016



Source : DGDDI - Traitement ONDRP

Lecture : 1 218 atteintes aux agents des douanes ont été enregistrées en 2016. Ce nombre est en baisse de 3,4% comparé à 2015, année durant laquelle 1 261 atteintes avaient été recensées.

Ainsi, si l'article 61 CD prévoit que tout conducteur de moyen de transport doit se soumettre aux injonctions des agents des douanes, il apparaît que cette injonction ne soit pas toujours suivie d'effet et puisse mettre en danger la sécurité des agents. Ces derniers ont ainsi la possibilité, selon le même article, de « faire usage de matériels appropriés, conformes à des normes techniques définies par arrêté du ministre chargé des douanes, pour immobiliser les moyens de transport dans les cas prévus à l'article L. 214-2 du code de la sécurité intérieure ». Ici encore, l'adaptation des méthodes d'intervention douanière s'effectue en relation avec le secteur policier et sur des bases internormatives. Le cadre d'utilisation de ces dispositifs visant à immobiliser les véhicules récalcitrants sont ainsi aujourd'hui les mêmes que ceux des policiers et des gendarmes nationaux : lorsque le conducteur ne s'arrête pas à leurs sommations ; lorsque le comportement du conducteur ou de ses passagers est de nature à mettre délibérément en danger la vie d'autrui ou d'eux-mêmes ; en cas de crime ou délit flagrant, lorsque l'immobilisation du véhicule apparaît nécessaire en raison du comportement du conducteur ou des conditions de fuite.

6 - Protection des agents et port d'arme

L'une des analogies les plus centrales qui permet de comparer les douaniers par rapport à leurs homologues policiers et gendarmes consiste à examiner la protection dont ils font l'objet ainsi que leur droit à porter et à utiliser une arme. Ainsi l'article 53 du code des douanes affirme que « les agents des douanes sont sous la sauvegarde spéciale de la loi et qu'il est défendu à toute personne : de les injurier, de les maltraiter ou de les troubler dans l'exercice de leurs fonctions ; de s'opposer à cet exercice ».

Cette opposition à fonction peut d'ailleurs prendre des formes multiples. Elle se manifeste souvent dans le cadre de l'exercice du droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, par un refus de suivre les injonctions des agents, ou par la fuite si une infraction a été découverte. Il peut également s'agir d'une opposition verbale, ou d'un refus de subir une visite à corps lorsque les conditions légales sont réunies. Les données transmises par la DGDDI à l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP) faisait ainsi état en 2016 de 1218 atteintes commises à l'égard de agents des douanes, contre 1261 l'année précédente. Et, « parmi ces atteintes, 701 sont des agressions verbales, 87 des agressions physiques, et 430 des passages de vive force. Le nombre d'agressions verbales est stable par rapport à l'année précédente (-0,7 %), tandis que les agressions physiques et les passages de vive force sont en diminution (respectivement -17,9% et - 4,2%)⁵⁴⁰».

Les oppositions à fonctions peuvent également concerner des atteintes à l'intégrité physique des agents des douanes. Ces chiffres montrent un certain niveau d'exposition des douaniers à la violence verbale mais aussi physique. Un indicateur sans doute plus probant est celui des agents blessés en service. Celui-ci s'établissait à 110 agents en 2016, mais s'était élevé à plus de 140 au cours début des années 2010. Ainsi, lorsqu'ils opèrent un contrôle à la circulation, les douaniers s'exposent toujours à un risque possible de cette nature.

⁵⁴⁰ ONDRP. *Les atteintes aux agents et aux biens de la direction générale des douanes et des droits indirects en 2016*, INHESJ, octobre 2017, p. 1.

« Une fois ça s'est passé dans un train, du côté de Mulhouse. Un homme a tiré sur le douanier qui faisait le contrôle dans le train. Les douaniers ont riposté, ils ont tiré 3 ou 4 coups de feu... qui n'ont pas atteint la personne qui leur tirait dessus. Et le gars a retourné l'arme contre lui et s'est suicidé. C'était un problème d'immigration. Mais la question était de savoir, quand on l'a retrouvé mort, s'il avait été tué par un coup de feu tiré par un douanier... Parce que tuer un homme ce ne doit pas être quelque chose d'enviable. »

Agent de constatation

L'affaire dont fait état notre témoin privilégié a été évoquée par la presse en 1998. Le quotidien *Le Monde*⁵⁴¹, relatait ainsi une fusillade entre deux individus et des agents des douanes à bord d'un train. Les douaniers peuvent donc, au cours de leurs activités de contrôle, être victimes de violences comme le montre cet autre témoignage :

« Une autre fois c'est un véhicule qui fait demi-tour sur une route du Gers avec une voiture rapide sur une petite route... deux motards se lancent à sa poursuite. Le gars s'arrête sur le bas-côté et il les attendait tranquillement. Il les a allumés tous les deux. Il y en a un qui a été grièvement blessé... mais il s'en est sorti. Et ce gars-là a tué plus tard un motard, un policier de la police lyonnaise, et il s'est fait tuer quelques mois après dans un échange de coups de feu avec la police. Les risques du métier sont sérieux. Le problème c'est que dans bien des contrôles on peut avoir à faire à des gens extrêmement dangereux. C'est pour ça que normalement on impose, sauf pour les transports routiers et encore on ne sait jamais, que les contrôles soient effectués par trois agents. Normalement... car dans la réalité ils se font encore à deux... enfin il en faut toujours un en protection »

Agent de constatation

⁵⁴¹ « Douanes : une fusillade a fait un mort et trois blessés dans le train Bruxelles-Zurich », *Le Monde*, 20 août 1998, page 22. « Une fusillade a fait un mort et trois blessés dans le train Bruxelles-Zurich, lundi 17 août vers 22 h 45, lors d'un contrôle de routine. Alors que le convoi venait de quitter Mulhouse, un passager a ouvert le feu sur deux douaniers qui l'invitaient à présenter ses papiers. Il a réussi à les atteindre avant d'être abattu d'une balle dans la tête. Son compagnon a été blessé à la cuisse et arrêté. L'un des douaniers a été grièvement blessé, l'autre plus légèrement. Placé en garde à vue, le passager, dont l'identité n'est pas connue, a expliqué en albanais être d'origine yougoslave et avoir pris le train en gare de Strasbourg à destination de l'Italie. L'arme retrouvée sur place est une arme de poing 22 long rifle. "Il n'y a pas d'explication logique à ces coups de feu", a indiqué le premier procureur adjoint de Mulhouse. "On n'a trouvé en la possession des passagers ni marchandises prohibées ni documents secrets ou propagande politique"». Le lendemain, le même journal apportait des précisions suivantes : « le ressortissant albanais mort, lundi 17 août, lors d'une fusillade avec des douaniers qui procédaient à un contrôle d'identité dans le train Bruxelles-Rome, près de Mulhouse (Haut-Rhin), s'est en réalité suicidé. Les premiers éléments de l'enquête avaient laissé penser que l'homme, qui avait tiré sur les douaniers, avait été tué lors de la riposte des fonctionnaires. Mais l'autopsie a montré que sa blessure à la tempe correspondait à celle faite par une balle du calibre de son arme. L'enquête a conclu au suicide »

Des tentatives de corruption peuvent également concerner l'exercice des missions douanières. Ainsi, le code des douanes prévoit notamment des dispositions spécifiques. Par exemple, il est « interdit aux agents des douanes, sous les peines prévues par le code pénal contre les fonctionnaires publics qui se laissent corrompre, de recevoir directement ou indirectement quelque gratification, récompense ou présent. Le coupable qui dénonce la corruption est absous des peines, amendes et confiscations⁵⁴²». D'autres dispositions poursuivent le même but. Les agents des brigades doivent par exemple souscrire l'engagement de quitter pendant cinq années le rayon des douanes, au cas où ils seraient révoqués, à moins qu'ils ne retournent au domicile qu'ils avaient, dans le rayon, avant d'entrer dans l'administration des douanes. Les agents révoqués qui n'obtempèrent pas, dans le mois, à la sommation de quitter le rayon, sont punis de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende⁵⁴³. On trouve certaines mesures similaires dans l'organisation des différents corps douaniers. Par exemple, l'article 17 du décret⁵⁴⁴ organisant le corps des agents de constatation prévoit que « le directeur général des douanes et droits indirects peut, lorsque les conditions d'exécution du service l'exigent, s'opposer à ce qu'un fonctionnaire du corps des agents de constatation des douanes reçoive une affectation ou soit maintenu dans une affectation le conduisant à exercer ses fonctions sous l'autorité directe de son conjoint, de l'un de ses ascendants, descendants, collatéraux, parents, ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ».

L'opposition aux fonctions peut également se manifester par des activités d'espionnage des agents ou par la mise en œuvre de procédés les incitant à quitter leur poste de travail. Il faut souligner que, si les services des douanes développent des stratégies d'information sur les mobilités à caractère frauduleux, les fraudeurs en font de même en cherchant à connaître les déplacements des unités. Dans le cadre de trafics de stupéfiants, lors des passages de frontières par exemple, la voiture contenant la marchandise frauduleuse est souvent accompagnée dans son périple par une ou plusieurs voitures éclaireuses.

542 Article 59 CD

543 Article 58 CD

544 Décret n°79-88 du 25 janvier 1979 fixant le statut particulier du corps des agents de constatation des douanes.

« On est surveillé en permanence. Il y a toujours des voitures éclaireuses. Les gens ne travaillent pas tous seuls. Il y a donc souvent des convois avec une ou deux voitures éclaireuses et des téléphones portables »

Agent de constatation

« Il y en a qui surveillent. ... A côté des brigades il y a des routes... Quelquefois, quand les agents prennent des services, le soir à 9h00, il y a une voiture de l'autre côté qui est arrêtée... s'ils vont voir, le mec va faire semblant de dormir dans la voiture... en réalité il est là pour voir si le bureau de douane est éclairé et s'il y a des voitures qui partent à 9h00 du soir. Ils savent très bien alors qu'on va faire du 9h / 2h. S'ils ne voient pas le bureau éclairé, ils ont les portables et avertissent. »

Chef de subdivision

Les agents des douanes ont d'ailleurs, pour l'exercice de leurs fonctions, le droit au port d'armes et ceux des brigades y sont astreints. Les modalités d'usage des armes ont été longtemps du seul ressort des dispositions prévues par le code des douanes⁵⁴⁵. Celui-ci prévoyait juridiquement d'assez larges possibilités qui dépassaient le cadre de la simple légitime défense (par exemple en cas de violences ou voies de fait, pour s'opposer aux passages en force, etc.). De ce point de vue, les douaniers bénéficiaient de dispositions extraordinaires par rapport à celles du droit commun, dans le même esprit que ceux des gendarmes. Le régime d'utilisation de l'arme par les douaniers a été aligné sur celui des policiers et des gendarmes avec lequel il a d'ailleurs été unifié. Ainsi, depuis le vote de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, le code des douanes effectue un renvoi au code de la sécurité intérieure, à l'article commun aux policiers et gendarmes relatif à l'emploi des armes. Cette fusion des cadres juridiques est donc relativement récente et cherche à la fois à préserver des capacités d'action pour les personnels de police tout en offrant un cadre commun à l'ensemble des services de police, de gendarmerie et de douane.

⁵⁴⁵ L'article 56 CD prévoyait ainsi, jusqu'au vote des dispositions de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique : Outre le cas de légitime défense, ils peuvent en faire usage : lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ; lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations et autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt ; lorsqu'ils ne peuvent autrement s'opposer au passage d'une réunion de personnes qui ne s'arrêtent pas aux sommations qui leur sont adressées ; lorsqu'ils ne peuvent capturer vivants les chiens, les chevaux et autres animaux employés pour la fraude ou que l'on tente d'importer ou d'exporter frauduleusement ou qui circulent irrégulièrement.

Nos investigations de terrain nous ont généralement montré une grande modération des agents par rapport à la question de l'armement. Celle-ci n'était pas au centre de la culture professionnelle de même que l'usage de la force. Même dans les cas de passages en force des véhicules, on note une très forte réticence des agents à user de leurs armes. En cas de fuite, les agents font souvent appel par radio à d'autres unités ainsi qu'aux services de police ou de gendarmerie pour boucler un secteur. Mais, mis à part ces éléments tactiques et opérationnels, il existe aussi une limite d'ordre culturel à l'emploi des armes. La culture douanière semble peu valoriser les modes de régulation violents. Elle valorise plutôt une logique de la négociation, celle-ci étant d'ailleurs le plus souvent en la défaveur de la personne appréhendée.

Cependant, avec l'ouverture croissante des espaces, les contrôles concernent de plus en plus des marchandises liées à des activités criminelles (stupéfiants, armes, capitaux, contrefaçons). De même, les fraudeurs sont sans doute plus enclins aujourd'hui à utiliser la violence physique. Les forces douanières ont beaucoup moins à faire face à de la contrebande dite de « pacotille » résultant de trafics locaux. Les incidents qui ont pu survenir ces dernières années ont incité les services douaniers à revoir leurs modes d'exercice de la coercition. Des formations professionnelles spécifiques à la sécurité ont été élaborées depuis 1998 environ pour limiter l'impact des situations de danger auxquelles doivent faire face de plus en plus souvent les agents. Comme le soulignait le directeur général des douanes en 2003, à propos de ses services : *« nous sommes équipés conjointement et progressivement, avec les gendarmes, de gilets pare-balles, car nos agents sont beaucoup plus exposés que par le passé aux manifestations de violence à certains points de passage, notamment de la frontière suisse. Les gardes-frontières suisses, au cours des dernières années, ont eu un nombre significatif de morts et de fonctionnaires écrasés par des voitures correspondant à ce que vous évoquez. Nous essayons donc de mettre en commun nos réflexions techniques et méthodologiques sur le sujet pour contrer ce phénomène⁵⁴⁶ »*

Quoi qu'il en soit, l'usage des armes à feu par les agents est des plus encadré à la fois du point de vue juridique mais aussi par une éthique administrative et professionnelle. Il est toujours envisagé de manière très restrictive par l'administration des douanes et le plus

⁵⁴⁶ Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites, Tome 2, Présidente Mme Nelly Olin, Rapporteur M. Bernard Plasait, Sénat, 2003, p.624.

souvent par les agents de terrain. Cependant, ces derniers restent attachés à ce pouvoir qui leur permet de faire face à des situations violentes, rares mais ayant de fortes répercussions psychologiques chez l'ensemble des douaniers. Comme le souligne un agent rencontré lors de l'enquête, en dépit de la très forte réticence de l'administration, certaines situations exceptionnelles justifient l'emploi des armes aux yeux des agents de terrain :

« C'est arrivé qu'on ait à se servir de nos armes mais chaque fois dans des circonstances bien particulières... bon, il y a une formation qui est faite, On insiste sur le fait qu'on ne peut se servir de l'arme qu'en cas de légitime défense et sans mettre en danger la vie d'autrui. Ça arrive quand même qu'on se fasse tirer dessus, et à partir de là on est amené à riposter. »

Agent de constatation

Les agents des brigades sont aujourd'hui dotés d'un PSA Sig-Sauer SP20-22, pistolet semi-automatique conçu en Suisse par la société SI et qui équipe les forces de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'administration pénitentiaire. On remarque encore, qu'au-delà de la capacité à être armés, les douaniers du service de la surveillance disposent du même type d'armes que ceux de leurs homologues policiers et gendarmes. Ils peuvent en outre les utiliser dans les mêmes conditions, c'est-à-dire par-delà l'usage de la simple légitime défense, le code des douanes renvoyant depuis février 2017 au code de la sécurité intérieure pour encadrer cet usage⁵⁴⁷. Ces modifications législatives sont intervenues dans le cadre du contexte post-attentats de 2015, donnant cours à de multiples demandes de la part des forces de sécurité. Ce contexte s'est donc traduit par une certaine tendance à élargir les possibilités d'usage de la force au moyen d'une arme par les

⁵⁴⁷ Article L435-1 du code de la sécurité issu de 2017-258 du 28 février 2017 - art. 1 : Dans l'exercice de leurs fonctions et revêtus de leur uniforme ou des insignes extérieurs et apparents de leur qualité, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent, outre les cas mentionnés à l'article L. 211-9, faire usage de leurs armes en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée : 1° Lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou contre autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ; 2° Lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées ; 3° Lorsque, immédiatement après deux sommations adressées à haute voix, ils ne peuvent contraindre à s'arrêter, autrement que par l'usage des armes, des personnes qui cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et qui sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ; 4° Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser, autrement que par l'usage des armes, des véhicules, embarcations ou autres moyens de transport, dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt et dont les occupants sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui ; 5° Dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou de plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsqu'ils ont des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leurs armes.

douaniers. Il s'agit là d'un indice de son assimilation à une force policière qui pourrait progressivement affecter la culture douanière au fil des générations et promotions recrutées au sein de l'administration. De plus, le type d'arme confié aux agents est aujourd'hui en train de se transformer puisque, afin d'améliorer les capacités de riposte des unités de la surveillance terrestre, de nouvelles armes d'épaule (pistolet mitrailleur HK UMP, calibre 9 mm) ont été déployées dans les brigades des douanes. Ce sont ainsi 500 pistolets mitrailleurs HK UMP qui doivent équiper 120 unités et qui sont accompagnés du déploiement de 1 000 gilets pare-balles renforcés pour les porteurs de ce nouvel armement.

On retrouve encore cet alignement progressif de la législation entre policiers, gendarmes, mais aussi douaniers dans les dispositions qui répriment certaines atteintes aux forces de l'ordre. Par exemple, l'article 322-6 du code pénal prévoit que la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes est punie de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Cette infraction est désormais punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 150 000 euros d'amende « lorsqu'elle est commise en raison de la qualité de magistrat, de militaire de la gendarmerie nationale, de fonctionnaire de la police nationale, des douanes ou de l'administration pénitentiaire ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique, ou de sapeur-pompier professionnel ou volontaire, de la personne propriétaire ou utilisatrice du bien⁵⁴⁸». Le code pénal sanctionne également les menaces, actes d'intimidation, outrages ou faits de rébellion commis à l'encontre douaniers⁵⁴⁹. On trouve même des dispositions relatives à cette question au sein du code de la route (article L. 233-1-1) qui punit les conducteurs de véhicules qui omettent d'obtempérer aux sommations de s'arrêter émanant d'un fonctionnaire ou agent (agent des douanes notamment) chargé de constater les infractions et muni des signes extérieurs et apparents de sa fonction. Les douaniers sont ici clairement assimilés aux autres institutions d'ordre, et bénéficient du même type de protection que ces dernières.

⁵⁴⁸ Article 322-8 du code pénal.

⁵⁴⁹ Articles 433-3, 433-5, 433-6 du code pénal.

7 - Contrôle des pouvoirs douaniers

On pourrait tracer de nombreux parallèles entre les pouvoirs policiers et les pouvoirs douaniers. La retenue douanière renvoie ainsi à la garde à vue policière, la visite domiciliaire douanière à la perquisition policière etc. Certains pouvoirs sont même quasiment partagés par les forces policières et douanières (ex : techniques de renseignement, livraisons surveillées). Les douaniers ont donc la possibilité de mettre en œuvre des pouvoirs fortement coercitifs dans leurs logiques de « lutte contre la fraude » ou de mise en œuvre d'actions contribuant à la sécurité intérieure. De nombreux pouvoirs douaniers sont très proches des pouvoirs attribués aux OPJ voire sont aujourd'hui des pouvoirs relevant directement du code de procédure pénale.

Les modes de contrôle de ces pouvoirs douaniers sont divers. Ils peuvent être, comme cela a été évoqué, contrôlés par l'autorité judiciaire mais également par une multiplicité d'institutions aujourd'hui en charge de la protection des libertés publiques telles que le Comité européen pour la prévention de la torture, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le Défenseur des droits. Il s'agit d'une autre analogie entre douane et polices, qui tient ainsi à ce que ces diffusantes agences sont soumises aux mêmes modes de contrôle de leur activité répressive.

Comme les policiers, les douaniers voient la mise en œuvre de leurs pouvoirs supervisée par les autorités judiciaires. Ce contrôle peut diversement être effectué *a posteriori*, lors des phases de jugement, mais aussi *a priori* par le procureur (ex : retenue douanière), le juge des libertés et de la détention ou bien par la présence d'un OPJ (ex : visites domiciliaires). Le droit de visite des marchandises, des personnes et des moyens de transport échappe cependant à tout type de contrôle externe priori. Son usage quotidien par les agents reste néanmoins encadré par des normes et des pratiques professionnelles. Mais, en dépit de certaines ressemblances et d'un processus de convergence, les pouvoirs douaniers et les pouvoirs policiers demeurent souvent encore distincts du point de vue procédural. Les premiers sont généralement moins encadrés juridiquement que les seconds, même si un processus assez lent mais néanmoins profond tend à les harmoniser progressivement en leur donnant un cadre judiciaire.

Ce contrôle des pouvoirs est également exercé au niveau européen. La Cour européenne des Droits de l'Homme s'est régulièrement penchée ces dernières années sur des affaires mettant en cause les douaniers français. De même, du 14 au 26 mai 2000, le Comité européen pour la prévention de la torture avait effectué pour la première fois en France, la visite d'une brigade des douanes⁵⁵⁰. Dans son rapport au gouvernement français, il soulignait alors que « le Code des douanes, en tant que tel, est muet sur les garanties fondamentales des personnes faisant l'objet d'une retenue douanière⁵⁵¹ ». On a néanmoins pu examiner que des évolutions ont pu intervenir en la matière, avec un rapprochement du régime juridique de la retenue douanière avec celui de la garde à vue. En matière de rétention douanière, un contrôle est également réalisé par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) qui a procédé entre 2008 et 2016 à 43 visites au sein des locaux douaniers, sur un total de 179 lieux dont dispose la DGDDI. Ces contrôles ont ainsi concerné 3,45% de l'ensemble des lieux visités (ex : locaux de garde à vue, centres de rétention, prisons, etc.) par l'instance de contrôle. Les contrôles ont notamment été réalisés au siège de la DNRED mais également dans diverses brigades des douanes. Les observations réalisées confirment les observations que nous avons pu réaliser, qui démontrent un certain attachement des douaniers à respecter les droits des personnes retenues. Parmi les observations réalisées par le CGLPL, il ressort néanmoins que certaines mesures de sécurité appliquées aux personnes placées en rétention douanière sont parfois excessives (ex : retrait des lunettes et soutien-gorge), mais aussi parfois que l'absence de chauffage ou un système de ventilation pouvait constituer un point d'amélioration. Le CGLPL reconnaît également que la mise en place par les services des douanes d'un « agent référent » permet une meilleure prise en compte des conditions matérielles de la privation de liberté.

⁵⁵⁰ Brigade de surveillance et d'intervention de Strasbourg, Pont de l'Europe.

⁵⁵¹ Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite en France effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 14 au 26 mai 2000. Il poursuivait : « Sur certains aspects (le droit d'une personne d'être informée dans une langue qu'elle comprend de sa situation, le droit à l'accès à un médecin), la situation a été alignée, par des instructions internes, sur celle des personnes placées en garde à vue. Par contre, d'après les informations recueillies, le droit d'informer une personne de sa mise en rétention douanière et le droit à l'accès à un avocat, continuent d'être exclus du régime de la rétention douanière. Le CPT tient à souligner que les garanties contre les mauvais traitements des personnes détenues mentionnées aux paragraphes 31 à 36 doivent s'appliquer aux personnes privées de liberté par tous les organes des forces de l'ordre, y compris l'administration des douanes. Il recommande en conséquence de prendre les mesures nécessaires à cet effet ». Dans sa réponse au Comité, le gouvernement français a souligné que « la retenue douanière comporte des garanties qui assurent le respect de la dignité des personnes privées de liberté ».

Ce contrôle sur les pouvoirs douaniers a enfin été mise en œuvre dans le cadre des activités de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), autorité administrative indépendante créée en 2000 et chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Cette dernière a été fusionnée depuis lors avec le Défenseur des droits qui continue d'exercer cette mission de vigilance concernant la déontologie des acteurs de la sécurité. Les services douaniers font également partie des services surveillés par le Défenseur des droits qui ne semble pas avoir reçu de plaintes concernant la déontologie des personnels douaniers.

Il est ainsi intéressant de souligner que les douaniers font l'objet de la même surveillance et contrôle de la part de multiples acteurs, judiciaires et administratifs. De même, il est particulièrement éclairant de noter, qu'en dépit d'un droit douanier assez flou et laissant d'assez grande marge de coercition potentielle aux agents, l'administration des douanes et ses agents faisaient un usage finalement tout à fait modéré de la contrainte physique. Cela tient selon nous d'abord à une culture professionnelle spécifique, qui a longtemps valorisé la négociation avec les usagers, mais aussi par la diffusion de diverses notes internes encadrant la mise en œuvre des pouvoirs.

II – Douane et types de police

L'action des services douaniers peut également être comparée aux différents types d'action policières. On a déjà souligné l'extrême variété des missions et domaines d'intervention des douaniers. Il s'agit en cela d'un premier point commun avec le monde policier, qui est relatif à l'extrême diversité des actions que ces institutions conduisent et à la difficulté de les saisir à partir de leurs objets d'intervention. Plusieurs travaux ont néanmoins tenté d'apporter des lignes de lecture et de dresser des typologies permettant d'interpréter cette action de police. L'une des typologies les plus aboutie a été construite par le sociologue Dominique Monjardet qui distinguait trois grands types de police : une « police d'ordre » ou « de souveraineté » (dédiée au renseignement et à l'ordre public ainsi qu'au contrôle des frontières), une « police criminelle » et une « police urbaine ».

Prenant en compte un certain nombre de transformations des organisations et professions policières, Fabien Jobard et Jacques de Maillard ont proposé une typologie proche mais actualisée, fondée sur quatre catégories : la « police de tranquillité publique », la « police d'investigation », « la police de l'information » et la « police des foules⁵⁵²». Ces typologies permettent d'ordonner la compréhension des phénomènes et de construire un cadre de comparaison de l'action douanière avec les cadres d'action policiers. On pointera néanmoins certains points aveugles de ces typologies pour saisir avec complétude l'objet douanier et on proposera de compléter cette typologie en essayant de montrer en quoi la douane relève d'une « police des circulations ».

A – Police de renseignement et action douanière

L'une des modélisations les plus discutées au cours des vingt dernières années a été celle constituant à distinguer « haute » et « basse » police ». Cette distinction opérée par Jean-Paul Brodeur établit une distinction entre deux catégories d'action policière : la première principalement centrée sur la sécurité de l'Etat et la seconde davantage sur celle du citoyen. Cette définition rend bien compte de cette part de l'activité policière qui ne vise pas strictement à lutter contre la criminalité mais aussi, plus largement, à assurer la protection de l'Etat et des autorités gouvernementales⁵⁵³. Cette protection s'effectue le plus souvent de manière préventive, par le déploiement de techniques de surveillance et l'exploitation du renseignement⁵⁵⁴. La haute police participe ainsi de ce que le sociologue Dominique Monjardet dénomme une « police d'ordre » (ou « police de souveraineté ») « qui s'est lentement dégagée et de l'armée, d'une part, et des réseaux d'espionnage et de surveillance interne, d'autre part⁵⁵⁵ ». Peut-on assimiler l'action douanière à cet univers de la « haute police » ?

⁵⁵² JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. Paris, Armand Colin : 2015.

⁵⁵³ Pour Berlière, « armée de l'intérieur », la police, entre toutes ses tâches est chargée de la sûreté intérieure de l'Etat, de la conservation du régime, de la défense du gouvernement, mission qui englobe tout à la fois la sécurité du souverain, la surveillance de tous les agissements d'où pourraient naître complots attentats, troubles civils. Il s'agit là d'un rôle traditionnel de la police aussi vieux que la civilisation serait-on tenté de dire. Cette tâche éminemment politique, mais parfaitement légitime si l'on veut bien admettre que la police est un outil de gouvernement, est connue sous l'appellation de « haute police », in BERLIÈRE, Jean-Marc 1996, p. 134.

⁵⁵⁴ Pour le criminologue Jean-Paul Brodeur, la haute police trouve sa source en France. L'une de ses figures historiques les plus connues est celle de Joseph Fouché (1759 - 1820), ministre de la police durant la période révolutionnaire et napoléonienne.

⁵⁵⁵ MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris : La découverte, 1996.

Au milieu des années 1990, la consultation d'un certain nombre d'ouvrages dédiés aux questions de renseignement⁵⁵⁶ donnait à voir un rôle tout à fait marginal des services douaniers au sein de la communauté française du renseignement. Ainsi, dans la plupart des études, leur activité en la matière n'était pas mentionnée à quelque titre que ce soit. Seuls quelques ouvrages lui faisaient une place modeste⁵⁵⁷. Un seul article, mais néanmoins riche d'indications dans une matière dont le matériau empirique fait cruellement défaut, écrit par le directeur de la Direction du Renseignement et de la Documentation (une des deux directions que comportait alors la DNRED), était spécifiquement consacré au renseignement douanier⁵⁵⁸. Il est possible de trouver un autre élément d'explication dans la faible valorisation des activités de renseignement, en tant qu'activité spécialisée, au sein même de la douane jusqu'à une période récente. En effet si l'administration des douanes utilise depuis fort longtemps le renseignement, celui-ci était semble-t-il intégré dans la maelström des activités quotidiennes et ne faisait pas l'objet d'une politique globale et autonome.

On peut néanmoins souligner « la volonté de savoir » de l'institution douanière concernant les flux commerciaux entrant ou quittant le territoire. Depuis le XIX^{ème} siècle, celle-ci est en effet chargée de procéder à l'élaboration des statistiques du commerce extérieur. Cette mission est toujours aujourd'hui assumée par la DGDDI, notamment par l'une de ses directions spécialisées : la Direction nationale des statistiques et du commerce extérieur (DNSCE)⁵⁵⁹ dont les bureaux sont implantés à Toulouse. Elle permet aujourd'hui d'avoir

⁵⁵⁶ Parmi de nombreux titres on peut par exemple citer : CECILE, Jean-Jacques. *Le renseignement français à l'aube du XXI^{ème} siècle*, Editions Lavauzelle, 1998. BAUD, Jacques Baud. *Encyclopédie du renseignement et des services secrets*. Editions Lavauzelle, 1998. DEMARETZ, Gérard. *Le grand livre de l'espionnage, guide pratique du renseignement clandestin*. Chiron, 1999. Ces quelques ouvrages n'offrent qu'un rapide aperçu des publications abondantes relatives au renseignement. Ils sont caractéristiques d'une absence de prise en compte des activités de la DGDDI en matière de renseignement.

⁵⁵⁷ Collectif, « Information et Sécurité : les institutions françaises ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 34, 1998, pp. 109-125. DORN, Nicholas, « Du renseignement au partage des informations. L'intelligence protéiforme ». In *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 34, 4^{ème} trimestre 1998, pp.91-107. DORN, Nicholas. « Les nouvelles formes du renseignement policier ». In *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 32, 2^{ème} trim. 1998, pp.137-150. LACOSTE Amiral, *Le renseignement à la française*, Economica 1998. MONJARDET, Dominique. LEVY, René. « Undercover policing in France: Elements for description and analysis ». In FIJNAUT, Cyrille and MARX, Gary. *Undercover. Police Surveillance in comparative perspective*, Kluwer Law international, 1995, pp. 29-54.

⁵⁵⁸ RUEL, Maurice. « Le renseignement dans les douanes françaises ». In LACOSTE, Amiral. *Le renseignement à la française*, Dir., Economica 1998, pp. 355-374.

⁵⁵⁹ La DNSCE (Direction nationale des statistiques et du commerce extérieur) est notamment chargée de l'élaboration des statistiques du commerce extérieur à partir de l'ensemble des déclarations d'importation, d'exportation, d'expédition et d'introduction. Cette mission de veille informationnelle sur les mouvements commerciaux internationaux est confiée à la douane dès le XVIII^{ème} siècle et sera confirmée par l'Assemblée Constituante sous la période révolutionnaire. La régie des douanes est alors chargée de « faire

une connaissance précise des flux légaux du commerce, de ses acteurs et de leurs activités. On peut également faire référence à de multiples expérimentations qui ont consisté à détacher des douaniers officiant dans les brigades dans des activités de recherche du renseignement, intervenant dès lors en civil, afin de collecter de l'information susceptible d'orienter les contrôles. On en trouve des exemples dès le début du XXème siècle. Ainsi, Jean Clinquart fait référence à des « brigades ambulantes » qui ont émergé dans les années 1920, « dont les agents étaient autorisés à opérer en vêtements civils afin de préserver leur incognito lorsqu'ils recherchaient des informations sur la fraude ou voulaient intervenir avec des chances de succès accrues. Les résultats obtenus par ces unités furent jugés assez positifs, en particulier dans les ports, pour que la méthode fût officialisée⁵⁶⁰» en 1928.

La question du renseignement est ainsi née en douane à partir des logiques de lutte contre la fraude. En ce sens, le renseignement douanier constitue davantage un renseignement de type « criminel » plutôt que de « sécurité » (tel que les appréhendent les agences dites de renseignement). La création de services d'enquête est assez ancienne au sein de l'administration des douanes. Dès 1935, celle-ci a créé une cellule spécialisée, baptisée « division Paris-Enquête ». Depuis cette date, elle a toujours entretenu un groupe d'agents spécialisés dans la lutte anti-fraude dont l'activité d'enquête impliquait aussi de procéder à la collecte et au traitement d'informations. Cette cellule deviendra une « direction » spécifique dès 1936, puis « service de répression des fraudes douanières » (SRFD) en 1937, puis encore « service national des enquêtes douanières » (SNED) en 1956, avant de prendre en 1969 le nom de « Direction Nationale des Enquêtes Douanières » (DNED).

rédiger, vérifier et arriver au bureau des archives du commerce, les états d'importations, d'exportations et de navigations destinés à la formation des tableaux généraux de nos relations tant avec les puissances étrangères qu'avec nos colonies ». Le 17 janvier 1792, une instruction est adressée par les régisseurs aux directeurs des douanes pour élaborer ces états. A partir de 1825, la douane publie les statistiques du commerce extérieur. La DNSCE, service déconcentré de la direction générale des douanes a été créé par un arrêté du 15 juillet 1969. Depuis 1972 son mandat a été étendu au développement d'applications informatiques de gestion pour les services de la douane. En 1993, l'instauration du GMI entraîne la mise en place d'un nouveau système de collecte des informations statistiques (une déclaration en douane est toujours nécessaire pour les échanges avec les pays tiers ; une déclaration d'échange de biens est seulement nécessaire pour les échanges intracommunautaires). La DNSCE est donc productrice de chiffres globaux décrivant les mouvements commerciaux, fournissant ainsi à l'Etat et aux opérateurs commerciaux un outil d'aide à la décision.

⁵⁶⁰ CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de 1914 à 1940*. Edition CHEFF, 2004, p. 244

Cette organisation sera maintenue jusqu'en 1988, date de création de la DNRED⁵⁶¹. Comme le souligne Maurice Ruel, « l'apparition du R de renseignement, dans le sigle DNED, est en fait la marque d'une prise en compte du renseignement comme un concept autonome et global⁵⁶² ». On remarque que le pôle renseignement est alors intégré au sein même de la DNED, avec la création d'une Direction du Renseignement et de la Documentation (DRD)⁵⁶³. Pour M Ruel, ce rattachement s'explique par la faible culture du renseignement présente dans les autres services douaniers, la DED étant alors la seule à posséder une certaine professionnalité dans ce domaine. S'il est vrai que l'autonomisation de la DRD aurait sans doute contribué à assurer une plus grande neutralité vis à vis de l'ensemble des services, il n'en demeure pas moins que sa fusion avec la DED lui a sans doute assuré une légitimité plus rapide et plus forte. La création de la DRD en 1988 est ainsi sans doute l'une des rénovations les plus intéressantes, car elle annonce la place croissante que prend aujourd'hui l'activité de renseignement en douane.

L'organisation de la DNRED est aujourd'hui définie par un arrêté du 29 octobre 2007 qui indique que ce service est « rattaché au sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude de la direction générale des douanes et droits indirects » (donc à la sous-direction D), alors même que l'organigramme officiel de la DGDDI le place sous la compétence directe du Directeur général des douanes. Son organisation et ses missions sont déterminées par un arrêté de 2007⁵⁶⁴. Le directeur de la DNRED, est nommé par le ministre chargé du budget sur proposition du directeur de la DGDDI et exerce son autorité hiérarchique sur les responsables des services de cette direction. Elle comprend ainsi des services administratifs chargés notamment de la gestion des ressources humaines, des moyens matériels et budgétaires ainsi que du pilotage de la

⁵⁶¹ Arrêté du 1er mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales JO 9 mars 1988

⁵⁶² RUEL, Maurice. 1998, Op. cit. p. 358.

⁵⁶³ L'arrêté du 1er mars 1988 qui porte création de la Direction du Renseignement et de la Documentation, définit les missions de ce nouveau service au travers de quatre points successifs : recueillir et centraliser les informations sur la fraude à l'effet de procéder aux recoupements nécessaires à leur exploitation par les services ; procéder à une analyse prospective des sources d'information qu'elle détient pour y rechercher les risques potentiels de fraude et proposer au directeur général des douanes et droits indirects les moyens propres à en éviter le développement ; diffuser aux services extérieurs les résultats de ses travaux en matière de lutte contre la fraude dans le but d'orienter leur action vers les secteurs les plus sensibles dans le cadre des directives données par le directeur général des douanes et des droits indirects ; gérer les bases de données sur la fraude en vue de procéder à l'enrichissement, à la cotation et au suivi des demandes d'enquête tout en assurant la coordination de l'action des services d'enquête et de recherche.

⁵⁶⁴ Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ». Il abroge l'arrêté du 1er mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales.

performance et du contrôle de gestion ; un service chargé du suivi des dossiers contentieux ; une agence de poursuite chargée de représenter la DGDDI en première instance et en appel devant les juridictions situées dans le ressort de la direction interrégionale de Paris et, en tant que de besoin, devant les autres juridictions ; une recette dirigée par un chef de service comptable. Longtemps basée rue de Charonne à Paris, le siège de la DNRED se situe depuis 2011 à Ivry-sur-Seine, dans le Val-de-Marne.

La DNRED est en outre composée de trois directions fonctionnelles : 1/ la direction du renseignement douanier (DRD) chargée de gérer et d'animer la collecte, le traitement et la diffusion du renseignement au sein de l'ensemble des services douaniers. Elle procède à des analyses de risque et détermine des critères de ciblage dans le respect des attributions dévolues au service d'analyse de risque et de ciblage (SARC). Son rôle est notamment d'élaborer le « plan national de renseignement », de centraliser et de traiter toutes les informations sur la fraude. Elle procède aux études et aux analyses nécessaires à l'orientation de l'action des services et soutient l'ensemble de la communauté douanière grâce aux pôles de compétence technique dont elle dispose. Elle est ainsi composée de 3 divisions d'analyse qui réalisent, dans leur domaine spécialisés de compétence, des études et des analyses répondant à des problématiques stratégique, tactique et opérationnelle. Elles s'appuient sur les méthodologies de l'analyse de risque et animent des réseaux d'agents spécialisés dans différents domaines d'action. 2/ la direction des enquêtes douanières (DED), chargée de procéder aux enquêtes antifraudes d'importance nationale et internationale ou présentant une sensibilité particulière (sécurité nationale, activités terroristes, trafic d'armes, fraudes financières, démantèlement de filières de fraude nationales ou transnationales). Son action est ainsi clairement centrée sur la « grande fraude » et intervient parallèlement aux services d'enquête régionaux (SRE). La DED est composée de 4 divisions d'enquêtes à compétence nationale. Elle met également en place des groupes opérationnels chargés de travailler sur certaines modalités de fraude. Par exemple, la « Task Force Dragon » qui est en charge de la lutte contre des réseaux internationaux dont le but est de livrer frauduleusement des marchandises en éludant le paiement de la TVA, dépend de la 1ère division d'enquêtes de la DNRED. 3/ la direction des opérations douanières (DOD), chargée de la lutte contre la grande fraude douanière et plus particulièrement en matière de contrebande, de la recherche de renseignements opérationnels (centré sur des sources humaines), de la mise en œuvre de techniques d'investigation spécialisées et de l'assistance aux autres services douaniers. Ce sont ses

agents qui peuvent mettre en œuvre des moyens d'assistance technique spécialisés, des interceptions de sécurité, des opérations de livraisons surveillées et d'infiltration, des liaisons avec les services étrangers, des synergies avec les services douaniers et les services spécialisés des ministères de l'Intérieur et de la Défense. La DOD comprend aujourd'hui 10 échelons régionaux basés à Paris, Lille, Metz, Lyon, Marseille, Montpellier, Bordeaux, Nantes, Rouen et Fort de France. Elle dispose également de 12 antennes.

Pour autant, la question de la recherche du renseignement anti-fraude n'a pas toujours été uniquement regroupé au sein de cette direction. Des processus divers d'institutionnalisation ont en effet donné naissance à différentes structures sur le plan territorial, posant parfois certains problèmes de coordination de l'information entre les différentes unités de l'administration des douanes. En effet des « Brigades de Recherches » et des « Cellules de Recherches », rattachées aux directions régionales et composées d'agents relevant d'une direction territoriale (et non d'un service national comme la DED), ont longtemps procédé au recueil d'information dans le secteur de la lutte contre la fraude. En 1997 (suite à la remise d'un audit sur la remontée du renseignement du niveau local vers le niveau national datant de 1993 et suite à une étude sur les Brigades de recherche rédigée par l'inspection des services en 1995), une instruction sur le renseignement a été diffusée aux services. Pour Maurice Ruel, « c'était une grande première, car curieusement, jusqu'en 1997, il n'y avait aucune instruction, ni aucun texte traitant du renseignement en Douanes, si ce n'est un certain nombre de modules de formation très succincts au cours desquels on opérait plutôt une sensibilisation aux questions de renseignement⁵⁶⁵ ». Une autre instruction cadre datant de 1998 viendra la remplacer. Cette prise en considération croissante du renseignement se caractérise donc depuis 1998 par la mise en place d'une politique globale du renseignement douanier destinée à valoriser cette fonction au sein de l'organisation. Une cellule de veille dénommée CRAIDO (Cellule de Recueil et d'Analyse Internet pour la Douane - *Cyberdouane*) a notamment été mise en place en 1998 au sein de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières pour assurer une surveillance du réseau Internet et collecter les informations relatives à des trafics frauduleux.

⁵⁶⁵ RUEL, Maurice. 1998, *Op. cit.* p. 362.

Avant 1997, le directeur interrégional était donc assisté d'une Cellule Interrégionale de Coordination des Contrôles (CICC) dont l'action était principalement orientée vers la lutte contre la fraude⁵⁶⁶. Cette cellule était chargée de coter et gérer les enquêtes interrégionales, de servir d'interface entre les services et la cellule de maintenance du Fichier National Informatique Douanier, d'assurer la liaison entre la DNRED et les autres services régionaux, de centraliser et enrichir le renseignement. A partir de 1997, ces CCIC ont été rebaptisées « Centrale Interrégionale du Renseignement » (CIR), soulignant la place nouvelle offerte au renseignement en douane. Leur rôle était finalement assez proche des anciennes CICC⁵⁶⁷. Sur le plan de la gestion du renseignement, le niveau interrégional opérait donc comme nœud centralisateur et coordonnateur avant retransmission au plan national à la DRD si nécessaire. Il possédait un rôle de centrale de tri et de routage du renseignement collecté localement. C'est à cet échelon que le renseignement était regroupé et recoupé à un niveau suffisamment important pour permettre une première distinction entre le renseignement de « portée locale » et le renseignement de « portée nationale ». Le premier était routé vers le niveau régional et les CERDOC (Centres Régionaux de Documentation). Le second prenait la direction de la DRD. L'Interrégion était ainsi à l'interface du national et du local, opérant à un niveau intermédiaire un rôle d'antenne de la DRD. Un troisième étage du dispositif de traitement du renseignement concernait une structure régionale, le CERDOC, qui assumait des missions de soutien aux services de contrôle et d'action anti-fraude (consultation des bases de données et analyse en vue par exemple de compléter les informations recueillies lors d'un audit agrément), de traitement, d'enrichissement et de diffusion du renseignement, ainsi que d'élaboration d'analyses de risques. En outre il assumait une importante gestion de la documentation au plan local. Enfin, comme la CIR au plan interrégional, il contribuait à apporter une expertise en matière d'orientation des contrôles. DRD, CIR et CERDOC, en tant que structures coordinatrices de la politique de renseignement, se trouvaient donc à la base, chacune à leur niveau territorial, de l'élaboration des plans de contrôle nationaux, interrégionaux et locaux. L'organisation du renseignement était donc organisée sur une base stratifiée (échelon régional, interrégional et national).

⁵⁶⁶ Le directeur interrégional, assisté de la CICC et du chef d'échelon DED du siège de l'Interrégion, assumait la coordination de la lutte contre la fraude.

⁵⁶⁷ Les changements majeurs concernaient son rôle renforcé en matière de centralisation intermédiaire du renseignement (les services adressent directement leurs informations à la CIR et informent parallèlement leur hiérarchie régionale) et d'analyse de risque, ces deux éléments étant soutenus par une augmentation des moyens informatiques (au travers du poste de travail contre la fraude) qui permettent un accès facilité aux différentes bases de données douanières.

Cette organisation était rendue encore plus complexe avec l'existence au niveau territorial des directions régionales de « Brigades de recherche » (BR) chargées du recueil de renseignements sur la fraude, ainsi que par l'intervention des services nationaux de la DNRED qui avaient une compétence nationale. Cette organisation va ainsi encore se transformer en 2005. Les brigades de recherche sont alors supprimées, sauf dans la direction régionale des douanes de Corse. Leurs fonctions seront réintégrées au sein de la DNRED qui portera désormais une troisième structure : la Direction des Opérations Douanières (DOD), organisée au niveau central mais aussi à partir d'échelons territoriaux moins nombreux mais mieux dotés en moyens et en compétences. L'ambition était de constituer des unités mieux structurées tout en mettant fin à des formes de concurrence ou de manque de coordination qui pouvaient surgir entre le niveau national et régional. C'est également à cette période que vont se structurer des « Pôle d'orientation des contrôles » (POC) au niveau déconcentré intégrant des Cellules de Renseignement et d'Orientation des Contrôles (CROC), dont la fonction est également d'orienter et de programmer les contrôles dits *ex-ante* et *ex-post 1* des bureaux et *ex-post 2* des services régionaux d'enquêtes (SRE). En effet, les services régionaux disposent toujours d'enquêteurs chargés d'opérer des enquêtes et des contrôles sur une base régionale.

Si l'on considère l'organisation de la DNRED, on peut souligner qu'elle se présente comme une « douane dans la douane », une branche élitiste qui dispose de 700 agents et possède plusieurs directions internes spécialisées et sa propre agence de recouvrement. Elle n'est néanmoins pas un service judiciaire même si les pouvoirs des douaniers de la DNRED sont importants et peuvent être soumis à divers types de contrôle. C'est pour cette raison que, dès l'origine, un « service de police détaché a été intégré à la DNRED. Cette organisation est encore aujourd'hui en mutation avec la création d'un nouveau service au sein de l'organisation centrale de la DGDDI en 2016 : le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)⁵⁶⁸. De même, les cellules de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC) devraient progressivement se restructurer au niveau interrégional en devenant des cellules interrégionales de programmation des contrôles (CIPC). Ce redéploiement des

⁵⁶⁸ Arrêté du 29 février 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'analyse de risque et de ciblage ». En effet, l'arrêté du 29 février 2016 limite le champ de compétence de la DNRED en indiquant que ses missions de renseignement et d'enquête sont désormais mises en œuvre, au 1er mai 2016, « sous réserve des attributions dévolues au service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) en matière d'avant-dédouanement, de dédouanement et de fiscalité »

logiques organisationnelles vers les enjeux du ciblage seront plus profondément examinées par la suite. Cependant, ces évolutions montrent comment les services douaniers se sont progressivement dotés de services de renseignements performants.

Ces services douaniers spécialisés dans l'enquête et le renseignement disposent ainsi de forts pouvoirs d'investigation depuis le début des années 1990. En effet, les agents de la DNRED ont été habilités à procéder à des écoutes téléphoniques (« interceptions de sécurité ») dans le cadre de leurs activités d'enquête se déroulant dans un cadre administratif (et non pas judiciaire). La loi du 10 juillet 1991⁵⁶⁹ énonçait en effet que des écoutes téléphoniques peuvent être mises en œuvre hors du cadre judiciaire dans un nombre limité de cas de figure⁵⁷⁰. L'autorisation était accordée par décision écrite et motivée du Premier ministre et donnée sur proposition écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou ... du ministre chargé des douanes. Mais ce droit était peu mobilisé au niveau de l'ensemble de l'administration douanière car justement réservé aux investigations des services nationaux d'enquête, comme nous le confirmait cet interlocuteur douanier à la fin des années 1990 :

« Les écoutes téléphoniques administratives, et non pas judiciaires, sont autorisées par le directeur général ou le ministre mais il n'y a que la Direction des Enquêtes Douanières qui est habilitée à les demander et à les mettre en place. Donc si nous on considère que sur un plan on a besoin d'une écoute, il faut qu'on passe par un de nos collègues de la DED. Moi personnellement je n'ai jamais jugé bon de mettre une écoute sur quelqu'un... je me suis toujours débrouillé autrement. Car nous, de notre propre chef, on ne peut pas. »

Chef de poste

Ces dispositions relatives aux interceptions de sécurité ont ensuite été abrogées mais réintégrées dans le Code de la sécurité intérieure en 2012.

Les douaniers font également emploi d'indicateurs (dénommés « aviseur » en douane) qu'ils peuvent rémunérer. Les douaniers rencontrés sur nos terrains d'enquête faisaient ainsi une distinction entre « aviseur » et « informateur ». Le second est une personne qui

⁵⁶⁹ Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

⁵⁷⁰ Étaient ainsi concernés, « les renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées »

donne des renseignements à la douane du fait de son implantation dans un tissu local ou administratif et dont la motivation première pourrait se ramener à un « esprit civique » (mais qui relève parfois de la catégorie des « délations » intéressées). Comme l'indique cet interlocuteur douanier :

« Il y a aussi l'esprit civique. C'est un peu utopique mais au niveau des maires ça peut exister car on a des informations parfois de présidents d'associations ou de maires, qui voient certaines choses qui ne leur plaisent pas et qui essaient de nous aider. Donc là ce n'est pas pour le fric, pas pour la vengeance... »

Chef de poste

On aura compris que les motivations qui animent les « aviseurs » sont moins louables et moins empreintes d'esprit citoyen. Il s'agit de personnes qui délivrent des informations, plus ou moins précises, aux services douaniers contre rémunération et pouvant déboucher sur une affaire contentieuse. Les aviseurs ne peuvent appartenir à une administration publique. Les agents des douanes et les membres de leurs familles ne peuvent pas non plus avoir la qualité d'aviseur. Il est extrêmement difficile de trouver des informations sur ces agents de l'ombre⁵⁷¹. Cette utilisation d'informateurs renvoie clairement aux modalités de la haute police dont les douaniers ont rejoint le cercle restreint des organisations.

Les « indicateurs » policiers qui détiennent des informations pouvant intéresser le service des douanes ne pouvaient entrer dans cette catégorie, sauf à remplir un certain nombre de conditions : information préalable des services douaniers par les chefs des services policiers, ampleur de la fraude découverte (ou à découvrir) grâce au renseignement fourni, nécessaire participation des douaniers aux constatations. C'est à ces conditions qu'un « indicateur » policier pouvait changer de statut et devenir un « aviseur » douanier. Car, au-delà de cette différence terminologique, les « indicateurs » des services répressifs ne jouissaient pas des mêmes garanties, notamment financières, selon qu'ils travaillaient pour la police ou les douanes. Contrairement aux services de police ou de gendarmerie, les services douaniers ont depuis longtemps la capacité de rémunérer en toute légalité leurs « aviseurs ». Comme le soulignait M. Gérard Estavoyer, directeur de la DNRED en 2003 devant les parlementaires : « Pour l'instant, seule la douane est capable de rémunérer ses

⁵⁷¹ Au sein même de l'administration douanière leur identité est tenue strictement confidentielle. La relation d'un agent avec un aviseur est une relation de quasi face à face. Seul l'agent traitant connaît l'identité de l'aviseur qu'il a recruté.

aviseurs de façon correcte, légitime et parfaitement légale (...) On peut qualifier les relations entre un aviseur des douanes et les services des douanes comme obéissant à une espèce de contrat civil : un aviseur s'engage à fournir un certain nombre de renseignements et, si ce renseignement est utile et s'il produit une affaire, cet aviseur peut être rémunéré dans la parfaite légalité. Cela nous permet aussi de ne faire aucune concession avec les aviseurs, dans la mesure où, dès l'instant où ils sortent de ce contrat sur une affaire que nous connaissons et dont il nous a parlé, nous n'avons pas, comme d'autres, à le protéger. Nous ne le protégeons que sur ce que nous connaissons. Il y a donc une certaine souplesse et des textes qui ont le mérite d'exister ». La rémunération des aviseurs intervient sur la base du chapitre 15-03 de la dette publique, celui du produit des amendes et des confiscations, pour lequel il existe des barèmes précis et limités. Ce barème est fixé au « tiers théorique » du produit des affaires avec un plafond actuellement fixé à 3.000 euros, et seule une décision du directeur général des douanes peut permettre d'autoriser son dépassement. S'il repose sur des bases légales, ce droit de rémunérer les aviseurs laisse donc néanmoins de larges marges de manœuvres à l'administration.

Cette potentialité des douanes de rémunérer des personnes leur délivrant des informations a permis d'initier de nouvelles coopérations entre services policiers et douaniers. En effet, les premiers, qui n'avaient pas cette possibilité, ont parfois eu recours aux seconds pour gratifier financièrement un indicateur particulièrement apprécié. Des échanges d'indicateurs ont donc parfois eu lieu entre les deux services, conditionné dans certains cas par l'utilisation de ce pouvoir de rémunération comme ressource par les services de police cherchant à stabiliser leur réseau d'indicateurs. Encore faut-il que les services douaniers aient un intérêt direct à s'engager dans cette voie, comme par exemple la promesse d'aboutir à une affaire. M. Gérard Peuch, chef de la brigade de stupéfiants à la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, soulignait lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur les drogues illicites en 2003 : « les relations que nous entretenons avec les indicateurs de police sont toujours considérées soit comme malsaines, soit comme ambiguës, en tout cas suspectes. C'est une revendication de l'ensemble des personnels de la police judiciaire (...) on ne peut pas continuer à initier des enquêtes en imaginant des faits faux pour mieux protéger un indicateur de police. Il faudrait avoir le courage de dire que nous avons pu traiter une affaire parce que quelqu'un nous a renseignés ». Les douaniers ont vis-à-vis de leurs aviseurs les mêmes problèmes que les policiers vis-à-vis de leurs indicateurs. En effet, ils sont toujours très réticents à divulguer

leur nom dans les procédures judiciaires qu'ils établissent. Outre le fait que la relation entre un aviseur et son agent traitant relève d'une certaine confidentialité, d'une relation de confiance minimale (mais néanmoins à visée utilitaire), le fait de dévoiler l'identité d'un aviseur peut exposer ce dernier à des représailles de réseaux criminels mais aussi à des poursuites judiciaires. Comme le soulignait M. Gérard Estavoyer : *« le texte, qui date de 1991 (celui régissant les livraisons surveillées et renvoyant à l'article 67 bis du CD), ne permettait pas suffisamment, selon moi, la protection de ce que nous appelons les aviseurs. Ceux-ci étaient en effet en péril absolu devant la justice s'ils étaient découverts. Dans ce domaine des stupéfiants, il ne faut pas mélanger certains aspects que certains qualifient de moraux pour savoir si c'est de la délation ou non. Dans cette lutte acharnée que nous menons contre les trafiquants à haut niveau, si des gens prennent des risques pour avoir des renseignements, il faut pouvoir les rémunérer et les protéger ».*

La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (2004) est venue reconnaître indirectement le « travail » effectué par les indicateurs/aviseurs tant en termes d'information des services répressifs que du point de vue du rôle de tête de pont qu'ils jouent pour faciliter l'infiltration d'agents des douanes au sein des réseaux criminels. Ainsi, les personnes requises par les douaniers infiltrés sont désormais également exonérées de toute responsabilité pénale lorsqu'elles agissent dans le cadre de telles opérations. Si le texte ne mentionne pas directement les aviseurs et concerne d'ailleurs d'autres catégories de personnes (ex : transporteurs qui mettent à disposition un véhicule, agence qui met à disposition des locaux etc.), on ne peut que voir apparaître, en filigrane, la volonté du législateur de réglementer un certain nombre de relations entre les aviseurs et la chaîne pénale. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les aviseurs étaient pénalement responsables lorsqu'ils agissaient au sein de ces réseaux criminels. Tout comme les douaniers infiltrés sans visa judiciaire, ils encouraient des sanctions lourdes et, si l'opération se déroulait mal, avaient peu de chances d'être soutenus par l'administration qui ne pouvait officiellement admettre de telles pratiques sous peine de voir s'écrouler certaines de ses procédures devant les autorités judiciaires. Cette méfiance des autorités judiciaires était d'ailleurs tout à fait légitime, certains aviseurs pouvant jouer un double rôle et user stratégiquement de leur position d'interface entre les deux mondes pour maximiser leurs profits, à la fois dans le monde du crime mais aussi dans le monde douanier puisqu'ils bénéficient de rémunérations offertes par l'administration sur la base

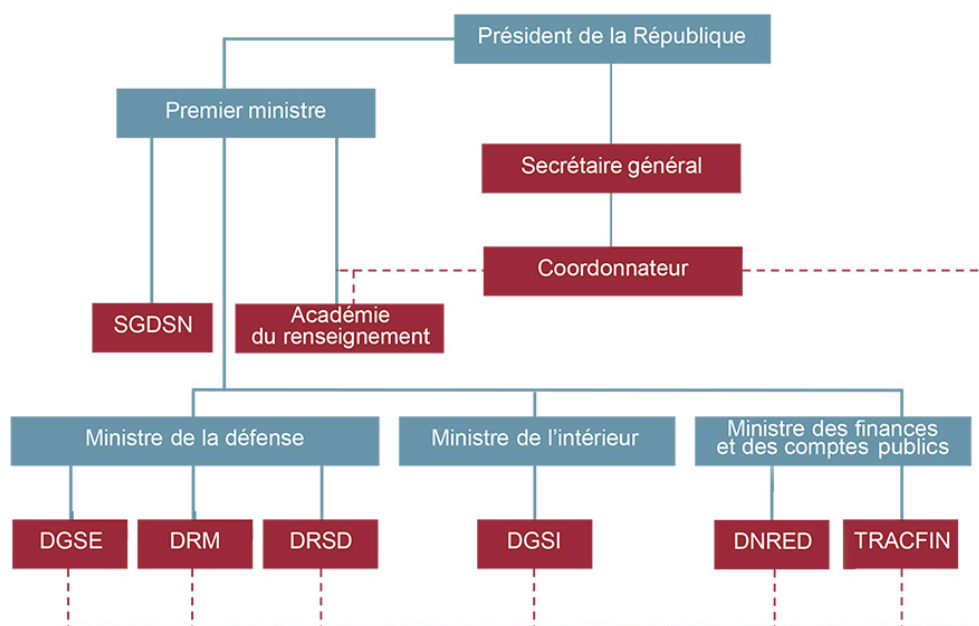
des saisies effectuées. Cette situation intermédiaire, des plus équivoque sur le plan moral, a néanmoins été avalisée par la nouvelle loi.

Mais, au-delà de cette reconnaissance tardive, pour les raisons que l'on vient d'évoquer, la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité apporte également des éléments nouveaux quant à leur protection. Ainsi, elle prévoit un régime de préservation du secret de leur identité devant les tribunaux. Il s'agissait d'ailleurs d'un point d'achoppement constant entre les autorités judiciaires et douanières, les premières demandant systématiquement que leur soient présentés les mystérieux personnages à partir desquels les services douaniers initient leurs affaires, les seconds refusant au prétexte de préserver la sécurité de leurs aviseurs.

Aujourd'hui, selon les termes de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité (LOPS) de 1995 (révisée), les services de police et de gendarmerie ainsi que les ODJ « peuvent rétribuer toute personne étrangère aux administrations publiques qui leur a fourni des renseignements ayant amené directement soit la découverte de crimes ou de délits, soit l'identification des auteurs de crimes ou de délits. Les modalités de la rétribution de ces personnes sont déterminées par arrêté conjoint du ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre des finances » (article 15-1). Ainsi, depuis 2008, la DNRED constitue l'un des six services de renseignement de la Communauté française du renseignement⁵⁷².

⁵⁷² Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement

Schéma de la Communauté française du renseignement⁵⁷³



Source : Académie du renseignement, 2017

On peut constater que le ministère des finances et des comptes publics abrite deux services qui participent à cette architecture française du renseignement : la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) d'une part et TRACFIN d'autre part. Les services douaniers, par l'intermédiaire de la DNRED⁵⁷⁴, font donc ainsi partie intégrante de ce que l'on désigne souvent comme le « premier cercle » du renseignement français, aux côtés des agences du ministère de la défense (Direction Générale de la sécurité Extérieure ou DGSE ; Direction du Renseignement et de la Sécurité et de la Défense ou DRSD ; Direction du Renseignement Militaire ou DRM) et du ministère de

⁵⁷³ Source : Académie du renseignement : <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/encadrement-juridique.html>

⁵⁷⁴ *Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016*, Par MME Patricia ADAM, Députée, Assemblée nationale et sénat, 2mai 2017. Selon le rapport 2016 de la Délégation parlementaire au renseignement, la DNRED « lutte contre la contrebande et la fraude organisée en conduisant des opérations destinées à saisir des marchandises et des sommes d'argent et en identifiant des filières en vue de leur démantèlement. Elle a ainsi pour mission de collecter des renseignements à caractère commercial, économique et financier, et portant sur les fraudes en général. Sur cette base, elle est amenée à orienter, voire à encadrer, le travail des services déconcentrés de la DGDDI, en particulier celui de la brigade des douanes. Cette approche, très globale, des circuits et des vecteurs de la grande fraude lui permet de s'engager fortement dans la lutte contre les différents trafics, notamment les trafics de produits stupéfiants, de produits contrefaits, de tabac et d'armes. Enfin, la DNRED participe également à la lutte contre le terrorisme et au démantèlement des circuits financiers qui l'alimentent⁵⁷⁴ ». L'insertion de la DNRED dans ce cercle du renseignement est donc basée sur une base finalement très large qui s'étend de la lutte contre la fraude jusqu'aux questions de terrorisme, dont on constate ici qu'elles sont effectivement été intégrées dans le mandat de ce service spécialisé de l'administration des douanes.

l'Intérieur (Direction Générale de la Sécurité Intérieure). Ce positionnement des services de la DNRED dans ce premier cercle peut *a priori* surprendre si l'on considère que de nombreux autres services de police et de gendarmerie ne font partie seulement que du « deuxième cercle ».

On peut aussi souligner que c'est au sein de l'administration des douanes que s'est constitué le service TRACFIN. Le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux a été véritablement construit au début des années 1990 à la suite du sommet du G7 (« Sommet de l'Arche »), qui s'est tenu en juillet 1989 et a abouti à la création du Groupe d'Action Financière (GAFI). Cet organisme a pour objectif d'examiner les mesures permettant de lutter contre le blanchiment de capitaux et notamment d'empêcher l'utilisation criminelle des circuits financiers légaux⁵⁷⁵. Il avait notamment élaboré une série de quarante recommandations et analyse en permanence les mutations des techniques de blanchiment. Cette dynamique avait trouvé un écho au niveau national dans la création de TRACFIN⁵⁷⁶ (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins). Il s'agit d'un service de renseignement financier destinataire des déclarations de soupçon et qui a pour mission de les enrichir avant de les transmettre au Parquet pour ceux qui peuvent donner prise à une qualification pénale⁵⁷⁷. TRACFIN été créé au sein du ministère de l'économie et des finances par un décret du 9 mai 1990, mais c'est la loi n°90-614 du 12 juillet 1990 qui a clairement défini ses attributions en matière de lutte contre le blanchiment. Son activité opérationnelle a véritablement démarré le 13 février 1991, avec la parution d'un décret d'application de la loi du 12 juillet 1990⁵⁷⁸. La douane a été

⁵⁷⁵ KOPP, Pierre. *Les délinquances économiques et financières transnationales : analyses de l'action menée par les institutions internationales spécialisées dans la prévention et la répression des DEFT*. Paris, IHESI, coll. Etudes et recherches, 2002.

⁵⁷⁶ « *Tracfin : les nouveaux dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux* », in Les notes bleues de Bercy, n°17, 16 juin 1993 ; Pierre Fond, « *Tracfin, un premier bilan* », Cahiers de la sécurité intérieure n°19, 1995, p. 133-136 ; Jean Bernard Peyrou, « *Tracfin : bilan et perspectives* », in Les Cahiers de la sécurité intérieure, n°36, 1999, p. 101-107 ; « *Tracfin, le service français anti-blanchiment* », in Les notes bleues de Bercy, n°160, 1^{er} juin 1999.

⁵⁷⁷ *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux en Europe. TOME II : La lutte contre le blanchiment des capitaux en France : un combat à poursuivre, op. cit. , p 12-13.*

⁵⁷⁸ TRACFIN, était alors doté de 500 000 euros de budget, et composé d'une cellule de coordination des renseignements financiers agissant sur le mode d'une agence de renseignement (collecte, traitement et diffusion du renseignement) et d'un service anti-blanchiment. L'effectif de TRACFIN s'élevait à 35 personnes au total, dont 20 enquêteurs et analystes formant son rouage opérationnel. Ses personnels étaient des fonctionnaires d'Etat, issus de diverses administrations financières (direction générale des douanes, services extérieurs du Trésor...). Sous l'autorité d'un secrétaire général et d'un secrétaire général adjoint, un magistrat, un directeur des services opérationnels et deux chargés de mission participaient à l'encadrement et à l'animation du service.

particulièrement impliquée dans le fonctionnement de TRACFIN. Le directeur général des douanes et des droits indirects en était le secrétaire général. Il était assisté par un secrétaire général adjoint issu également de la DGDDI. De même, la division opérationnelle était confiée à un cadre supérieur des douanes et tous les enquêteurs étaient issus de cette même administration. Il existait donc une forte interpénétration entre cette cellule de renseignement et d'enquête et la DGDDI. La mission parlementaire française sur le blanchiment en Europe se félicitait en 2001 du développement annoncé des moyens de TRACFIN, mais « à condition de placer cette croissance sous le signe de l'interdisciplinarité puisque, malgré des efforts en ce sens, la division opérationnelle de TRACFIN reste marquée par une monoculture douanière de contrôle des changes⁵⁷⁹ ». TRACFIN deviendra en 2006 une direction autonome par rapport aux services douaniers et s'émancipera ainsi de la DGDDI.

L'appartenance de la DNRED à la communauté française du renseignement a de nombreuses conséquences sur les moyens d'action de ce service douanier. Tout comme ses homologues du « premier cercle », elle dispose ainsi de la capacité de mobiliser pleinement les différents « techniques de renseignement » (ex : accès à des données de connexion et données de localisation, interceptions de sécurité, captation de paroles prononcées à titre privé, captation d'images dans un lieu privé, captation et le recueil de données informatiques, pénétration dans un lieu privé) définies par le Code de la sécurité intérieure dans un cadre administratif et non pas judiciaire. La DNRED a également été autorisée à déployer un nouveau fichier dénommé BCR-DNRED dont l'existence est codifiée dans le Code de la sécurité intérieure, mais dont le contenu demeure secret. La Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) a rendu un avis « favorable avec réserves » en janvier 2016 sur ce nouveau fichier douanier⁵⁸⁰. On peut donc constater que les services douaniers français non seulement disposent de segments organisationnels spécialisés en matière de renseignement, mais en outre que la DNRED qui assume ces missions est

⁵⁷⁹ *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment de capitaux en Europe. TOME II : La lutte contre le blanchiment des capitaux en France : un combat à poursuivre*, Président : M. Vincent PEILLON, Rapporteur : M. Arnaud MONTEBOURG, op. cit., p 62.

⁵⁸⁰ Délibération n° 2016-010 du 21 janvier 2016 portant avis sur un projet de décret portant création au profit de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « BCR-DNRED »

intégrée dans le cercle très restreint des agences de sécurité pouvant mobiliser des moyens de surveillance administratifs.

La prise en compte des nouvelles menaces liées au terrorisme a renforcé l'intégration de la DNRED dans ce dispositif français du renseignement. Celle-ci intègre ainsi désormais un groupe d'investigation spécialisé dans la lutte contre le trafic d'armes mais un groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT), créé pour centraliser la collecte et l'enrichissement des renseignements relatifs au terrorisme et à son financement. Cette cellule spécialisée reçoit et transmet les renseignements et indices recueillis par les services douaniers lors de leurs contrôles quotidiens (faux papiers, armes, documents de propagande...), laissant présumer l'implication directe ou indirecte de personnes dans des activités terroristes. Ces nouvelles dynamiques seront à observer dans le temps. Elles montrent néanmoins, que sur le temps long de l'histoire, la fonction de renseignement en douane s'est progressivement autonomisée et structurée. Au départ principalement envisagé du point de vue de la lutte contre la fraude au niveau local, elle s'est ensuite progressivement nationalisée et spécialisée. Aujourd'hui, elle tend à largement se détacher de l'enquête douanière pour s'élargir à d'autres enjeux liés à la criminalité organisée et aujourd'hui au terrorisme. Dans ce cadre, l'action de la DNRED obéit à un cadre juridique administratif qui ne relève plus tellement du code des douanes, mais du chapitre « renseignement » du code de la sécurité intérieure qui confère aux agents compétents, dont les douaniers, des pouvoirs de surveillance administratifs largement exorbitant par rapport à ceux du droit commun.

B – Police criminelle et enquêtes douanières

L'action douanière ne se construit pas uniquement sur la base de la surveillance des frontières et du contrôle des marchandises. Elle s'inscrit, on vient de le constater, dans une logique de recherche du renseignement mais aussi d'enquête. En cela, on peut affirmer qu'un service tel que la DNRED peut aussi s'apparenter à celui de la Direction Centrale de la Police judiciaire (DCPJ). Des douaniers spécialisés mettent ainsi en œuvre des enquêtes portant sur des matières uniquement douanières ou mixtes. Ils disposent aussi, au sein du code de douanes, de différents pouvoirs et d'un régime d'incrimination qui leur permet d'enquêter et de poursuivre en mettant éventuellement en œuvre une *action fiscale* auprès des tribunaux. Mais ils peuvent également traiter de manière totalement autonome un

certain nombre d'affaires. De ce point de vue, le champ d'action douanier déborde sur celui des autorités judiciaires. Les enquêteurs douaniers interviennent d'ailleurs souvent dans un cadre administratif, même si l'on a pu constater préalablement qu'un certain nombre de pouvoirs auxquels ils pouvaient avoir recours ont eu tendance à être judiciairisés. Les services douaniers obtiendront d'ailleurs la création d'un statut spécifique, celui d'Officier de douane judiciaire (ODJ) aux pouvoirs d'enquête similaires à ceux des Officiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales. Ces différentes dynamiques posent la question de l'articulation de ces pouvoirs douaniers avec ceux des autres acteurs intervenant dans le champ plus vaste de l'enquête policière et de la répression pénale.

1 - Un régime douanier autonome d'incrimination et de poursuite

L'une des spécificités douanières est de bénéficier d'un régime d'incriminations autonome par rapport au droit commun en matière pénale. Le contentieux douanier « désigne les litiges opposant l'administration aux personnes physiques ou morales, nés de l'application du droit douanier⁵⁸¹ ». En effet, il existe des incriminations et des peines « douanières » distinctes de celles traditionnellement prévues dans le cadre du droit pénal. Ainsi, la matière douanière institue une pénalité spécifique, qui obéit à une rationalité spéciale, dont la matrice juridique réside dans le code des douanes. Ce régime d'incrimination et de sanction n'a pas été harmonisé sur le plan communautaire et continue de relever du droit douanier national. Les infractions douanières appartiennent ainsi à deux catégories : les contraventions douanières et les délits douaniers. Il n'existe pas en revanche de « crimes » douaniers, cette dernière catégorie d'incrimination n'ayant pas été prévue par les textes. On peut ainsi dire que la douane est une police sans crime ... mais avec des contraventions et des délits à rechercher et à poursuivre. Et, si l'on a pu constater que le code des douanes faisait souvent office de code de procédure, il fait aussi l'objet de code pénal spécial en matière d'infractions douanières.

Le régime de l'infraction douanière et les modalités de sa répression ont été sensiblement adoucies par les lois n° 77-1453 du 29 décembre 1977 et n° 87-502 du 8 juillet 1987⁵⁸². Le

⁵⁸¹ CARPENTIER, Vincent. *Guide pratique du contentieux douanier*. Paris, Litec, 1996

⁵⁸² Voir AICARDI, Maurice. *L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières*, Paris, la documentation française, 1986

droit douanier n'avait en effet été que peu remanié depuis l'Ancien Régime. Il se présentait à la fin des années 1970 comme un droit archaïque en contradiction avec les évolutions sociétales. Le vote de ces nouvelles dispositions a eu pour but d'offrir des garanties plus importantes aux justiciables et d'atténuer la sévérité du droit pénal douanier. Par exemple, les pénalités fixes ont été remplacées par des fourchettes laissant ainsi au juge une capacité d'appréciation qui lui était jusqu'alors déniée. C'est également à cette époque que le Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes est né afin d'examiner l'action conduite, alors souvent de façon totalement autonome, par l'administration en termes de répression des infractions douanières.

En raison de leur caractère fiscal, l'ensemble des infractions douanières ne peuvent être définies et sanctionnées que par l'intermédiaire d'une loi et non par la voie réglementaire. Il existe en droit douanier cinq classes de contraventions et trois classes de délits douaniers. Toute tentative de délit douanier est considérée comme le délit lui-même. On ne rentrera pas ici dans le détail trop précis de cette réglementation complexe. Il semble néanmoins possible de montrer comment s'étalonne l'échelle des peines en la matière.

Incrimination	Echelle des peines	Exemples
Contravention de 1ere classe	Amende de 300 euros à 3 000 euros	Omission ou inexactitude portant sur l'une des indications que les déclarations doivent contenir lorsque l'irrégularité n'a aucune influence sur l'application des droits ou des prohibitions ; mauvaise tenue des répertoires chez les acteurs du commerce ; infraction aux règles de qualité ou de conditionnement imposées à l'importation ou à l'exportation lorsque celle-ci n'a pas pour but ou pour effet d'obtenir un remboursement, une exonération, un droit réduit ou un avantage financier.

<p>Contravention de 2eme classe</p>	<p>Amende comprise entre une et deux fois le montant des droits et taxes éludés ou compromis</p>	<p>Toute infraction aux dispositions des lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque cette irrégularité a pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre le recouvrement d'un droit ou d'une taxe quelconque et qu'elle n'est pas spécialement réprimée par le présent code. (ex : les déficits dans le nombre des colis déclarés, manifestés ou transportés sous acquit-à-caution ou document en tenant lieu ; les déficits sur la quantité des marchandises placées sous un régime suspensif, en magasins et aires de dédouanement ou en magasins et aires d'exportation ; la non-représentation des marchandises placées en entrepôt privé, en entrepôt spécial ou en entrepôt industriel ; la présentation à destination sous scellé rompu ou altéré de marchandises expédiées sous plombs ou cachets de douane ; les excédents sur le poids, le nombre ou la mesure déclarés ; toute manœuvre ayant pour but ou pour résultat de faire bénéficier indûment son auteur ou un tiers d'une exonération, d'un dégrèvement ou d'une taxe réduite prévus en ce qui concerne les produits énergétiques)</p>
<p>Contravention de 3ere classe</p>	<p>Confiscation des marchandises litigieuses et d'une amende de 150 euros à 1 500 euros</p>	<p>Tout fait de contrebande ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque l'infraction ne porte ni sur des produits du tabac manufacturé, ni sur des marchandises prohibées à l'entrée, ni sur des marchandises soumises à des taxes de consommation intérieure, ni prohibées ou taxés à la sortie ;</p> <p>Toute fausse déclaration dans l'espèce, la valeur ou l'origine des marchandises importées, exportées ou placées sous un régime suspensif lorsqu'un droit de douane ou une taxe quelconque se trouve éludé ou compromis par cette fausse déclaration ;</p> <p>Toute fausse déclaration dans la désignation du destinataire réel ou de l'expéditeur réel ;</p> <p>Toute fausse déclaration tendant à obtenir indûment le bénéfice des dispositions prévues par la réglementation communautaire en matière de franchises ;</p> <p>Tout détournement de marchandises non prohibées de leur destination privilégiée ;</p>
<p>Contravention de 4 classe</p>	<p>Amende maximale de 750 euros</p>	<p>Toute infraction aux dispositions légales et réglementaires régissant la taxe prévue à l'article 285 septies.</p>
<p>Contravention de 5e classe</p>	<p>Emprisonnement d'un mois et d'une amende de 90 euros à 450 euros</p>	<p>Toute infraction aux dispositions du a du 1 de l'article 53 et des articles 69 b, 71 et 117-2 ci-dessus, ainsi que tout refus de communication de pièces, toute dissimulation de pièces ou d'opérations dans les cas prévus aux articles 65 et 92 ci-dessus.</p> <p>Tombent également sous le coup des dispositions de l'alinéa précédent :</p>

	<p>Est passible d'une amende égale à 1 500 euros</p>	<p>a) toute personne qui, ayant fait l'objet d'un retrait de l'agrément ou d'un retrait de l'autorisation de dédouaner prévus respectivement aux articles 87-3 et 88 ci-dessus, continue, soit à accomplir pour autrui, directement ou indirectement, les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises, soit à bénéficier, directement ou indirectement, de tout ou partie de rémunérations de la nature de celles définies à l'article 93 ci-dessus ;</p> <p>b) toute personne qui prête sciemment son concours en vue de soustraire aux effets du retrait d'agrément ou du retrait de l'autorisation de dédouaner ceux qui en auraient été atteints.</p> <p>... le fait de faire obstacle à l'accès aux pièces ou documents sur support informatique, à leur lecture ou à leur saisie, mentionné au c du 2 de l'article 64, dans les cas autres que ceux sanctionnés à l'article 416.</p>
<p>Délit de 1ere classe Article 414 CD</p>	<p>Emprisonnement de trois ans, confiscation de l'objet de fraude, confiscation des moyens de transport, confiscation des objets servant à masquer la fraude, confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude,</p> <p>Peine d'emprisonnement est portée à une durée maximale de cinq ans et l'amende peut aller jusqu'à trois fois la valeur de l'objet de fraude</p> <p>Peine d'emprisonnement est portée à une durée de dix ans et l'amende peut aller</p>	<p>Tout fait de contrebande ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de la catégorie de celles qui sont prohibées au sens du code des douanes ou aux produits du tabac manufacturé.</p> <p>... lorsque les faits de contrebande, d'importation ou d'exportation portent sur des biens à double usage, civil et militaire, dont la circulation est soumise à restriction par la réglementation européenne.</p> <p>... lorsque les faits de contrebande, d'importation ou d'exportation portent sur des marchandises dangereuses pour la santé, la moralité ou la sécurité publiques, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des douanes, soit lorsqu'ils sont</p>

	jusqu'à dix fois la valeur de l'objet de la fraude	commis en bande organisée
Délit de 2ere Classe Article 415	Emprisonnement de deux à dix ans, confiscation des sommes en infraction ou d'une somme en tenant lieu lorsque la saisie n'a pas pu être prononcée, confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et d'une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction	... ceux qui auront, par exportation, importation, transfert ou compensation, procédé ou tenté de procéder à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds qu'ils savaient provenir, directement ou indirectement, d'un délit prévu au présent code ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants. Pour l'application de l'article 415, les fonds sont présumés être le produit direct ou indirect d'un délit prévu au présent code ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants lorsque les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération d'exportation, d'importation, de transfert ou de compensation ne paraissent obéir à d'autre motif que de dissimuler que les fonds ont une telle origine.
Délit de 3ere classe Article 416	Amende égale à 10 000 euros, ou de 5 % des droits et taxes éludés ou compromis ou de la valeur de l'objet de la fraude lorsque ce montant est plus élevé, L'amende est égale à 10 000 euros Emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €	... le fait pour l'occupant des lieux de faire obstacle à l'accès aux pièces ou documents sur support informatique, à leur lecture ou à leur saisie, mentionné au c du 2 de l'article 64, lorsque cet obstacle est constaté dans les locaux occupés par la personne susceptible d'avoir commis les délits mentionnés aux articles 414 à 429 et 459. ... lorsque cet obstacle est constaté dans les locaux occupés par le représentant en droit ou en fait de la personne susceptible d'avoir commis les délits mentionnés aux mêmes articles 414 à 429 et 459. ... le fait de s'opposer à l'exercice des fonctions dont sont chargés les agents des douanes ou de refuser de se soumettre à leurs injonctions

Les infractions douanières peuvent être punies d'une *sanction fiscale*, c'est-à-dire d'une *amende* au montant déterminé par la loi. Elles peuvent également être punies de confiscation, celle-ci pouvant être en nature ou bien donner lieu au paiement d'une somme d'argent. La confiscation peut ainsi porter sur les marchandises de fraude, sur les moyens de transport et sur tous les objets ayant servi à masquer la fraude. Pour les services douaniers, elle se distingue de l'abandon (suite à transaction), de la retenue (pour sûreté du paiement des pénalités) et également de la saisie qui est une simple mesure conservatoire et préparatoire de la confiscation. Seuls les objets passibles de confiscation peuvent donner lieu à saisie, laquelle sera ou non confirmée par le tribunal. Mais le droit répressif douanier prévoit également des peines de droit commun. Des peines d'emprisonnement peuvent ainsi être prononcées au titre des incriminations prévues par le code des douanes. Ce sont les articles 414 et 415 qui pointent les différents trafics de marchandises prohibées (dont les stupéfiants et autres marchandises pouvant affecter la sécurité) ainsi que le blanchiment des sommes qui pourraient en résulter.

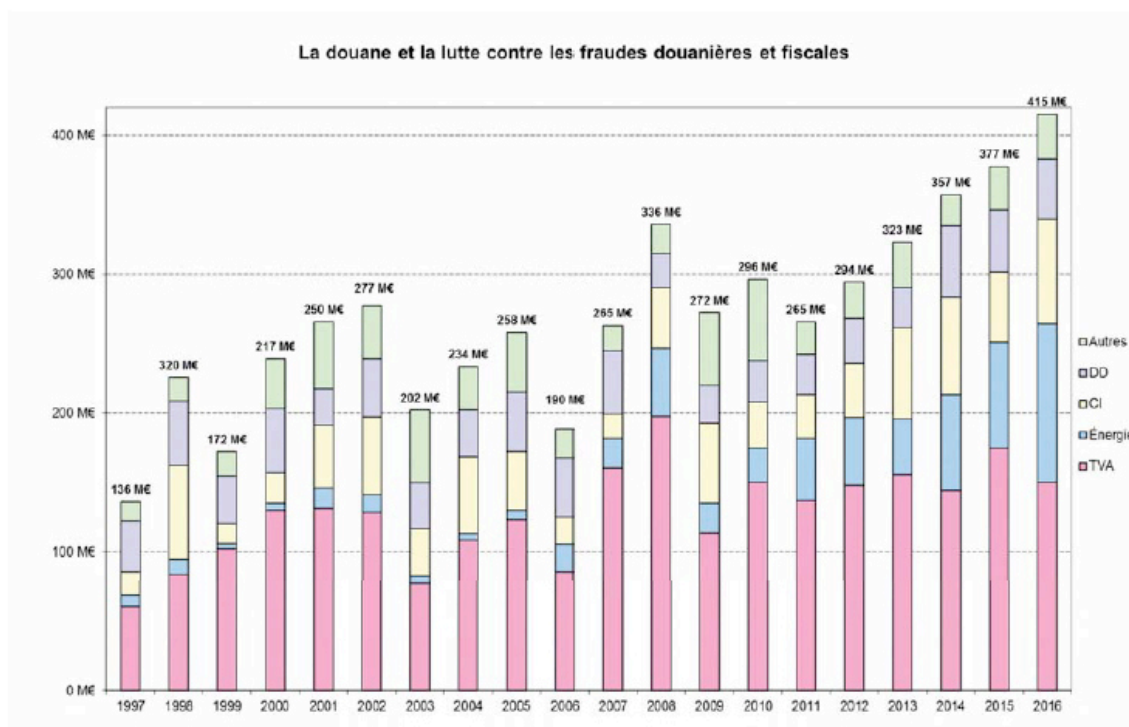
L'action de l'administration des douanes se prescrit dans les mêmes délais et dans les mêmes conditions que l'action publique en matière de délits de droit commun. En matière de contravention, elle se prescrit par trois années révolues. Il faut noter que les amendes douanières possèdent une nature juridique mixte. Elles possèdent d'une part un caractère de réparation civile des sommes fraudées au détriment du budget de l'Etat ; d'autre part, elles possèdent un caractère de sanction pénale.

En 2016, les services douaniers ont constaté 79 341 infractions dont la nature et la gravité peuvent être extrêmement hétérogènes. Elles concernent ainsi tout autant le « petit contentieux voyageur » dans les grands aéroports notamment, que des opérateurs du commerce plus ou moins importants. Cette action répressive a ainsi conduit les services douaniers à redresser 415 millions de droits et taxes ainsi qu'à procéder au recouvrement de 53,8 millions d'euros d'avoirs criminels. Les principaux domaines concernant les droits et taxes redressées concernent principalement la TVA et la fiscalité énergétique. On identifie ici clairement la dimension fiscale de la répression douanière dont l'une des finalités premières est de protéger le budget de l'Etat.

Bilan des constatations depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2015
Nombre de constatations	90 030	84 832	82 626	73 263	80 916	81 848	79 994	79 341	-0,8%
Droits et taxes redressés	272 M€	296 M€	265 M€	294 M€	323 M€	356,9 M€	377,4 M€	415,1	10,0%
Pénalités recouvrées	48,8 M€	47,8 M€	45,9 M€	38,9 M€	127,1 M€	46,8 M€	46,1 M€	53,8 M€	16,5%

La répartition des droits redressés par nature de droits est la suivante :



Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016.

Les services douaniers possèdent en outre leurs propres services du contentieux ainsi que des agents spécialisés dénommés « agents poursuivants ». Ces agents de catégorie A appartiennent à la branche administration générale et sont rattachés à une direction régionale et, pour la DNRED, à une agence de poursuite à compétence nationale. Leur rôle est de représenter l'administration auprès des tribunaux et d'assurer le suivi des dossiers contentieux initiés à la suite des constatations opérés par les différents services de contrôle ou d'enquête⁵⁸³. L'étendue de ce métier douanier est assez large puisqu'il couvre la gestion

⁵⁸³ La « fiche métier » de ces agents poursuivants intègre un certain nombre de missions précises. Ainsi, celui-ci : 1. Représente l'administration des douanes en première instance et en appel devant les juridictions judiciaires. Il est partie poursuivante ou partie civile au pénal. Il assure la défense de l'administration au civil

de phases non judiciairisées du contentieux jusqu'à la demande de la mise en œuvre des poursuites fiscales ou pénales auprès des tribunaux. L'agent poursuivant constitue ainsi un maillon professionnalisé entre la logique de la constatation de l'infraction douanière et la logique judiciaire, en passant par celle de l'enquête. C'est d'ailleurs lui qui est concrètement au contact des avocats, greffes et magistrats dans le cadre de la mise en œuvre des différentes phases de poursuites. La rationalité mise en œuvre est toujours celle d'assurer une maximisation de la défense des intérêts de l'administration fiscale. L'agent poursuivant peut aussi venir en appui des services d'enquête auxquels il apporte un concours juridique, mais également stratégique, quant aux modalités concrètes de poursuite et de répression des infractions douanières devant les tribunaux. Il peut ainsi, de ce point de vue, intervenir dans la phase d'enquête pour aider les agents enquêteurs.

Mais le passage devant un tribunal peut parfois être évitée, les services douaniers pouvant ainsi mobiliser un « droit de transaction »⁵⁸⁴ pour régler les affaires dont la douane a la charge. Il existe depuis l'Ancien Régime car comme le note Boy, « l'accommodement est un acte par lequel on termine une affaire, une saisie fondée sur un procès-verbal des employés à la perception des droits du roi (...). L'objet des accommodements est de procurer aux parties qui le demandent, la décharge de l'amende qu'ils ont encourue, et la main levée des marchandises arrêtées ou saisies, moyennant une somme souvent réduite à moitié, au tiers ou au quart de la valeur des marchandises⁵⁸⁵ ». Si la transaction échouait, la juridiction d'Ancien régime ordonnait des amendes et des confiscations. Les amendes au

et représente l'administration créancière devant les juridictions commerciales (procédures collectives). 2. Exerce également l'action pour l'application des sanctions fiscales (amende prévue par le code des douanes et, éventuellement, confiscation et astreinte) et l'action en paiement des droits et taxes. 3. Assure l'examen de forme et de fond des dossiers contentieux (vérification des conditions juridiques des investigations avant intervention des agents verbalisateurs), le suivi des dossiers contentieux de l'administration depuis la clôture des investigations - étudie l'opportunité de transaction avant engagement des poursuites - jusqu'au prononcé de la décision de justice définitive et la transmission du dossier aux services du recouvrement. Il initie la procédure de destruction des marchandises saisies. 4. Prépare les actes de poursuite tels que citations, assignations et actes introductifs d'instance fiscale, et rédige les mémoires et conclusions propres aux affaires dont il a la charge. Il intervient personnellement au cours des différentes phases du procès (instruction, 1ère instance, appel sauf pourvoi en cassation). 5. Propose le mode de règlement du dossier : transaction (voie de règlement amiable), citation (pénal), assignation (civil), acte introductif d'instance fiscale (pénal) en vue de solliciter du Parquet qu'il requiert l'ouverture d'une information judiciaire. 6. Exerce les voies de recours, est l'interlocuteur des magistrats, des avocats et des mandataires judiciaires et assure le suivi administratif de l'exécution des transactions. 7. Évalue et détermine, le cas échéant, le montant des provisions pour litiges (dommages et intérêts) susceptibles de générer un coût par suite d'une erreur reprochée à l'administration. 8. Assure une veille réglementaire, développe une capacité d'expertise contentieuse et procédurale et est chargé des formations (notamment de rédaction des actes de procédure) dispensées aux services des branches surveillance et opérations commerciales.

⁵⁸⁴ Art 350 CD

⁵⁸⁵ Encyclopédie méthodique, Finances V° accommodement, cité par BOY, Jean Claude. *L'administration des douanes en France sous l'Ancien Régime*, Editions de l'AHAD, Neuilly, 1976, p.15.

taux fixe pouvaient également être transformées en peines corporelles (fouet, marque au fer rouge, galères) si elles n'étaient pas payées. Les montants élevés des amendes et le caractère très sévère des peines corporelles sont de nature à dissuader fortement d'éventuels contrevenants

Ce droit de transaction existe toujours aujourd'hui. Il permet d'abord à l'administration de « passer outre », c'est-à-dire d'abandonner toute poursuite contentieuse. Ce mode de règlement des affaires ne concerne que des infractions mineures n'ayant aucune répercussion économique ou fiscale grave, les services douaniers se contentant de récupérer les droits et taxes éventuellement exigibles. Il permet de prendre en considération des critères tels que l'absence d'intention de fraude ou la situation économique et financière du contrevenant.

La transaction est un contrat passé entre l'administration et le fraudeur qui peut intervenir avant le déclenchement de poursuites. Elle permet alors d'éviter que des poursuites judiciaires ne soient engagées vis-à-vis de l'infracteur. Dans ce cadre, elle apparaît comme une procédure rapide qui évite d'engager les parties dans un processus judiciaire lourd et contraignant. Le fraudeur, en adhérant à la transaction douanière évite d'engager des frais de justice inhérents à un procès. De même, il ne fera pas l'objet d'un fichage au casier judiciaire (mais il sera fiché dans les bases de données douanières) et sera assuré de la confidentialité du traitement de son affaire. En outre, l'administration abandonnera toute poursuite judiciaire. En échange, le fraudeur s'engage à verser une certaine somme à l'administration des douanes. Ce mode de règlement des contentieux, particulièrement valorisé, démontre le caractère essentiellement fiscal de la répression douanière. Comme le soulignait un douanier ayant des fonctions d'agent poursuivant :

« Notre démarche est essentiellement fiscale... donc le but de mon administration c'est de rentrer de l'argent et pas de faire de la sanction comme le fait le parquet. Nous on est fiscal... donc il faut que je cherche à faire rentrer de l'argent. »

Agent poursuivant

La transaction peut également intervenir en aval, une fois les poursuites judiciaires déclenchées, mais avant que le jugement définitif ne soit rendu. En décidant de transiger, l'administration abandonne alors les poursuites fiscales et pénales. Cependant, après mise

en mouvement par l'administration des douanes ou le ministère public d'une action judiciaire, l'administration des douanes ne peut transiger que si l'autorité judiciaire admet le principe d'une transaction. L'accord de principe est donné par le ministère public lorsque l'infraction est passible à la fois de sanctions fiscales et de peines, par le président de la juridiction saisie, lorsque l'infraction est passible seulement de sanctions fiscales. En revanche, après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent pas faire l'objet d'une transaction. Néanmoins, elles peuvent éventuellement donner lieu à une remise partielle ou totale des pénalités⁵⁸⁶.

En 2016, la DGDDI a mis en œuvre 44 086 règlements transactionnels (34 163 pour un montant de droits et taxes fraudés de 259 921 534 euros. En rapport, seulement 4 110 dossiers ont été portés devant les autorités judiciaires concernant en revanche un montant total de droits et taxes fraudés s'élevant à 115 580 816 euros. On voit ainsi apparaître au travers de cette statistique la dualité de la répression douanière en matière fiscale entre des contentieux de masse (souvent le « petit contentieux voyageur » qui se traduit par l'abandon de la marchandise, l'acquiescement des droits et taxes éventuels et une pénalité) et des infractions moins nombreuses, mais plus graves et qui sont, de fait, judiciairisées. On retrouve cette différence dans le montant des pénalités découlant des règlements transactionnels qui ne représentent que 6,84% du montant total des pénalités (soit 15,39 millions d'euros) contre les 93,16% (209,74 millions d'euros) issus de la voie judiciaire.

Répartition des pénalités par mode de règlement contentieux en 2016 (douane)

	Volume (millions d'euros)	Pourcentage
Justice	209,74	93,16 %
Transaction	15,39	6,84 %
Total	225,13	100,00 %

Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016.

⁵⁸⁶ Art 390 bis CD : Pour tenir compte des ressources et des charges des débiteurs ou d'autres circonstances particulières en ce qui concerne ceux qui font profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane, des remises totales ou partielles des sanctions fiscales prononcées par les tribunaux peuvent être accordées par l'administration des douanes. Les demandes de remise sont instruites par l'administration des douanes et soumises au président de la juridiction qui a prononcé la condamnation. La remise ne peut être accordée qu'après avis conforme du président de la juridiction.

Ainsi, la transaction apparaît comme un mode de sanction simple et permettant de traiter des contentieux de faible gravité mais néanmoins massifs en termes de volume. La grande majorité des transactions sont gérées au niveau du Directeur interrégional (DI) qui est compétent sur cette matière. C'était néanmoins le Directeur régional qui a longtemps possédé cette compétence contentieuse. Ces derniers semblent encore exercer ces missions par délégation des DI. Ils sont ainsi notamment compétents pour les transactions qui relèvent des contraventions douanières et quelques autres matières. Cependant, au-delà de 100 000 euros de droits et taxes compromis et de 250 000 euros de marchandises litigieuses, ils ne sont plus compétents. C'est ensuite le directeur général des douanes et des droits indirects qui peut consentir des transactions définitives pour les délits douaniers entraînant un montant de droits compromis de 100 000 à 460 000 euros ou lorsque la valeur des marchandises n'excède pas 920 000 euros. Enfin, en ce qui concerne les très « grosses affaires », c'est le ministre du budget lui-même qui devient compétent pour établir la transaction définitive. Les affaires relevant de la compétence du ministre du budget et du directeur général de la DGDDI doivent être soumises au comité du contentieux fiscal, douanier et des changes⁵⁸⁷ (CCFDC) chargé d'émettre un avis ces types de transactions douanières. La plupart des saisines du CCFDC au cours de ces dernières années concerne des affaires liées au dédouanement ou aux contrefaçons. Dans la très grande majorité des cas (88, 24% en 2016 sur un total de 17 affaires traitées) qui lui ont été soumis, il a rendu un avis conforme à la proposition de l'administration comme le montre le graphique suivant.

**TRANSACTIONS SOUMISES AU COMITE DU CONTENTIEUX FISCAL,
DOUANIER ET DES CHANGES**

Année	Affaires de douane			Total des affaires de douane	Affaires de change	Contributions indirectes	Total général
	Produits industriels	Produits agricoles	Contrebande et divers				
1978	3	0	0	3	2	/	5
1979	7	7	3	17	46	/	63
1980	7	3	5	15	42	/	57
1981	3	2	5	10	42	/	52
1982	14	2	2	18	21	/	39

⁵⁸⁷ Titre XV du Code des douanes.

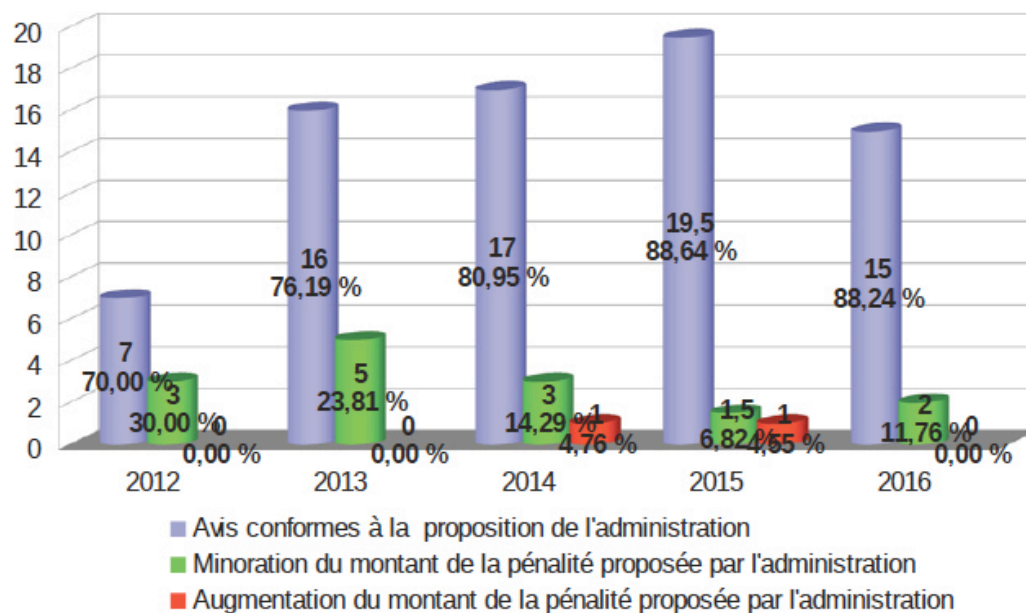
1983	7	1	4	12	44	/	56
1984	5	2	9	16	84	/	100
1985	4	4	11	19	60	/	79
1986	6	1	1	8	60	/	68
1987	3	4	0	7	34	/	41
1988	5	3	2	10	10	/	20
1989	7	1	2	10	5	/	15
1990	13	3	1	14	7	/	24
1991	5	3	3	11	5	/	16
1992	9	4	8	21	0	/	21
1993	6	12	3	21	0	/	21
1994	10	4	1	15	0	10	25
1995	10	1	0	11	0	11	22
1996	7	1	0	8	0	20	28
1997	9	1	0	10	0	21	31
1998	7	0	0	7	0	31	38
1999	6	0	0	6	0	12	18
2000	6	1	0	7	0	11	18
2001	15	2	1	18	0	17	35
2002	5	3	0	8	0	11	19

Typologie détaillée des saisines du Comité de 2012 à 2016

Typologie des affaires enregistrées au rôle du CCFDC	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
DOUANE						
Contrefaçons		6	6	6	13	31
Convention de Washington		2			1	3
Biens culturels		1	2	1		4
Dédouanement	5	8	9	9	4	35
Fiscalité énergétique	1			1		2
CONTRIBUTIONS INDIRECTES						
Viticulture	2	1	2	1		6
Alcools		2			3	5
Taxe sur les farines			1		1	2
Garantie des métaux précieux			1	1		2
BNA / Boissons sucrées				2	2	4
Tabacs				1	1	2
Taxe sur les spectacles				1		1
TOTAL NOMBRE SAISINES	8	20	21	23	25	97

Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016

Typologie des avis rendus par le comité de 2012 à 2016



Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, rapport 2016

Le CCFDC élabore également à l'intention du gouvernement et du Parlement un rapport annuel sur les conditions dans lesquelles ont été conclues les transactions relevant de la compétence des services extérieurs de la DGDDI. Il peut ainsi procéder aux enquêtes qu'il juge utile, les agents des douanes étant alors déliés vis-à-vis des membres du comité de leur obligation de respect du secret professionnel. Le comité du contentieux peut être consulté par le ministre du budget sur toute question relative au contentieux fiscal, douanier et des changes. Il peut également faire de sa propre initiative, au ministre du budget, les observations et recommandations qu'il estime utiles. Enfin, tout assujetti au respect des réglementations fiscales, douanières et des changes peut informer le comité de difficultés rencontrées en matière contentieuse. En 1999, 18 affaires avaient été soumises à l'avis du comité dont 6 affaires purement douanières dans le secteur des produits industriels (ex : 2 fausses déclarations de valeur, une importation sans déclaration) et 12 affaires relatives aux contributions indirectes. En 2016, ce sont 17 affaires qui ont été examinées par le CCFDC dont 13 affaires en matière douanière (dont trois affaires concernaient des sommes de respectivement 406 590 euros, 207 708 euros et 145 178 euros de droits et taxes éludées) et 4 affaires en matière de contributions indirectes. Il existait également jusque très récemment une commission de conciliation et d'expertise douanière⁵⁸⁸ (CCED) qui avait pour tâche d'arbitrer certains litiges opposant les importateurs ou exportateurs et l'administration des douanes. Cette instance de médiation entre les services douaniers et les entreprises concernant l'interprétation du droit douanier (et les risques d'irrégularités pouvant être assimilées à des tentatives de fraudes). Celle-ci a été supprimée à compter du 1er janvier 2017 suite au vote de la loi de finances rectificative pour 2016.

Nous avons pu assister au règlement de certaines affaires par voie transactionnelle. Ainsi, au Pas de la Casa, à la frontière franco-andorrane, il arrive souvent que les voyageurs

⁵⁸⁸ Prévues par le Titre XIII du Code des douanes. Composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire qui en assurait la présidence, ainsi que de deux assesseurs désignés en raison de leur compétence technique et d'un conseiller de tribunal administratif. La CCED avait pour tâche d'arbitrer certains litiges opposant les importateurs ou exportateurs et l'administration des douanes. La CCED peut tout d'abord donner un avis sur les contestations relatives à l'espèce, à l'origine, ou à la valeur des marchandises déclarées à l'importation ou à l'exportation. Elle peut également recevoir les contestations relatives aux opérations de contrôle a priori (lors du dédouanement) ou a posteriori (lors d'enquêtes par exemple) de l'administration des douanes dans le cas où cette dernière conteste les énonciations de la déclaration relatives à l'espèce, à l'origine ou à la valeur en douane. Dans le cadre de litiges portant sur des contrôles a posteriori, si l'importation a eu lieu en contrebande, la CCED ne peut bien entendu être saisie. Les avis rendus par cette commission sont purement consultatifs et ne lient pas l'administration des douanes. Des poursuites douanières sur la base d'une fausse déclaration en douane restent donc possibles en dépit d'un avis favorable de la CCED. Cependant cet avis peut être pris en considération par les magistrats lors de la phase de jugement, si celle-ci est engagée.

connaissent mal les franchises applicables à l'importation en France de marchandises en provenance d'Andorre. Par exemple, les touristes ne sont pas toujours informés que l'Andorre est un pays tiers par rapport au territoire douanier européen et que les importations en France de produits en provenance de cet Etat doivent être déclarés à l'importation en France s'ils dépassent le seuil des franchises autorisées. Par exemple, pour les produits du tabac qui sont beaucoup moins taxés en territoire andorran, ces dernières s'établissent aujourd'hui à 300 cigarettes ou 150 cigarillos ou 75 cigares ou 400 grammes de tabac à fumer. Mais des produits de consommation plus courants font également l'objet de franchises tels que le café (1000 grammes), le thé (200 grammes), le sucre (5kg) ou le beurre (1kg). Elles valent pour une personne de 17 ans et plus et elles ne peuvent pas être cumulées par plusieurs personnes voyageant ensemble pour un même objet ou achat. Le tableau suivant reprend de manière synthétique les différents seuils en deçà desquels les marchandises peuvent être importées en franchise de droits au sein de l'UE (donc en France).

De même, la très petite contrebande est très courante. Pour ce type d'affaire, le « passer outre » est le mode de règlement des affaires le plus utilisé. Les voyageurs paient alors les droits et taxes exigibles mais ne se voient pas véritablement sanctionnés. En revanche, pour des affaires qui mettent en jeu des quantités et des valeurs plus importantes, c'est la transaction qui redevient le mode de règlement normal. Le mode de règlement transactionnel apparaît comme un mode extra judiciaire de règlement de certaines infractions. L'infracteur garde cependant la possibilité de refuser la transaction (refus du mode administratif de règlement de l'affaire, désaccord sur la somme proposée par l'administration etc.). La voie judiciaire est alors privilégiée. La possibilité de transiger reste néanmoins toujours ouverte avant jugement définitif par le tribunal. La possibilité de transiger à ce stade doit alors faire l'objet d'un accord de l'autorité judiciaire.

2 – Mixité des infractions et poursuites judiciaires

Les affaires douanières peuvent être portées en justice dans un certain nombre de cas. Il peut d'abord s'agir du refus par l'infracteur de s'engager dans un processus de transaction. L'administration peut également choisir de s'engager dans la voie judiciaire pour régler une affaire qu'elle considère comme particulièrement grave. Enfin, un certain nombre d'infractions constatées par les douaniers sont d'ordre « mixte », c'est-à-dire soumises aux

dispositions du code des douanes mais aussi du code pénal. Selon un agent poursuivant, chargé de représenter l'administration des douanes auprès des tribunaux :

« Lorsque les affaires vont en justice, c'est parce que cela peut être une affaire d'importance. Mais pour les ¾ des affaires qui vont en justice, c'est parce qu'il y a une connotation de droit commun à la base. Vous allez en justice pour les stuprs, les affaires d'importance, d'armes, les contrefaçons donc douane / droit commun... et le reste c'est une question d'opportunité. En fonction des marchandises. Vous pouvez également aller en justice pour une obligation déclarative de capitaux pour laquelle vous avez des doutes sur le blanchiment mais sans pouvoir prouver que l'argent est relié à un trafic quelconque. Donc moi, je vais en justice par citation directe pour, a minima, faire confisquer les sommes délictueuses. Une transaction pourrait être favorable à ce que vous pouvez supposer être un trafiquant. Si vous lui mettez une amende de 20 ou 30 %, il lui reste encore 70 % de marge bénéficiaire sur son activité délictuelle. Si vous lui pompez tout, l'argent étant le nerf de la guerre. Donc c'est une question d'appréciation »

Agent poursuivant

Certaines affaires doivent obligatoirement être portées en justice. En effet, certains actes considérés comme particulièrement graves ne peuvent faire l'objet d'une transaction car ils sont sanctionnés à la fois par le code des douanes et le code pénal. Comment la justice et l'administration articulent-elles les deux types de procédures et de sanctions ? En fait, au stade des poursuites, il faut d'une part considérer *l'action pour l'application des peines* réservée au ministère public et d'autre part *l'action pour l'application des sanctions fiscales* exercée par l'administration des douanes. Cependant, le ministère public peut exercer l'action fiscale accessoirement à l'action publique. Il faut noter que la douane elle-même peut décider de l'opportunité des poursuites en ce qui concerne l'application des sanctions fiscales (amendes, confiscations, astreintes). Elle peut en effet *mettre en mouvement l'action fiscale* de manière autonome par rapport à l'action pour l'application des peines. Elle peut saisir la juridiction de jugement par citation directe. Il existe donc une certaine autonomie entre les deux types d'action. La douane possède ainsi un réel pouvoir judiciaire qui la rend assimilable à un parquet fiscal. On retrouve ici le but sous-jacent des logiques d'action douanières qui est de préserver les intérêts du Trésor. Le ministère public peut également exercer l'action fiscale mais de manière accessoire. Il peut l'exercer lorsque l'infraction douanière est punie à la fois de sanctions fiscales et de peines (ex : délits douaniers) ou lorsqu'une contravention douanière des trois premières classes (punies seulement fiscalement) est connexe soit à un délit douanier déjà porté en justice, soit à une

infraction de droit commun pour laquelle l'action publique est exercée par le ministère public. Comme le souligne un agent poursuivant interrogé lors de notre enquête, l'administration des douanes peut exercer l'action fiscale que l'affaire ait été constatée par des services de douanes ou par des services de police.

« Il y a des fois où l'affaire n'est pas d'initiative douanière. La police prend quelqu'un dans un trafic intérieur et le renvoie devant le tribunal correctionnel. Je cite, si ça n'a pas été fait, la personne sur les textes douaniers et je le poursuis... j'exerce l'action fiscale conjointement avec l'action publique menée par le parquet. Ce sont des affaires que l'on appelle « affaires de parquet » ... »

Agent poursuivant

En ce qui concerne l'action pour l'application des peines, le ministère public est seul compétent. Lui seul peut requérir du tribunal qu'il prononce des peines d'emprisonnement ou des peines privatives de droit, que celles-ci soient prévues par le code des douanes ou par le code pénal. Il est également seul compétent pour requérir, soit une amende pénale, soit l'une des peines de substitution. Les deux types d'action (fiscale et pénale) sont donc distinctes. Il existe donc un cumul potentiel entre les sanctions fiscales et les peines pénales, pratique souvent critiquée infligeant potentiellement une « double peine », contraire au principe "non bis idem". Néanmoins, la DGDDI estime que les deux infractions fiscales et de droit commun sont distinctes et doivent être sanctionnées séparément. Cependant, une répartition des poursuites s'effectue parfois pour éviter ce cumul : à la douane les sanctions d'ordre fiscal (qui ont également au final une dimension pénale) et au parquet les peines de prison ou les autres types de sanctions non financières. Il existe donc parfois une certaine coordination entre action fiscale et action pénale qui permet d'éviter un cumul des sanctions (ex : amendes douanières + amendes pénales).

« En règle générale pour les affaires de stupés le parquet ne réclame pas d'amende pénale. Il exerce une action de droit commun en matière d'emprisonnement. Le parquet laisse le soin à la douane de réclamer l'action fiscale qui tient compte de la valeur des produits. »

Agent poursuivant

Cette autonomie des incriminations et des sanctions est souvent artificielle dans la pratique. Par exemple, en matière de détention de stupéfiants, loin de s'exclure, les deux ordres de procédures et de sanctions s'imbriquent et permettent d'instaurer une certaine

souplesse dans la conduite de la politique pénale. Pour les services douaniers, la suite donnée à une constatation dépend étroitement de la quantité saisie et de la politique menée par le parquet. En effet les parquets définissent conjointement avec les services douaniers des seuils au-delà desquels le parquet doit être immédiatement informé et des poursuites pénales sont engagées.

Au-delà de ces seuils, les services douaniers ne peuvent utiliser leur droit de transaction mais peuvent procéder à des poursuites fiscales distinctes des poursuites pénales (sanctions douanières et sanctions pénales se cumulent). Des amendes douanières peuvent alors être prononcées contre le prévenu. En matière de stupéfiants, les amendes ne pouvant être proportionnelles aux droits de douane éludés, la jurisprudence laisse donc au juge du fond, dans les limites de la loi, le soin de déterminer le montant de l'amende en fonction de la valeur attribuée à ces stupéfiants sur les marchés clandestins⁵⁸⁹. L'un des reproches le plus souvent avancé à propos des sanctions douanières concerne le débat sur « la double peine ». En effet, les sanctions douanières et les peines pénales se cumulent. Si l'effet de ce cumul rend les peines d'emprisonnement douanières caduques (car absorbées par les peines pénales traditionnelles plus lourdes), les amendes douanières sont souvent élevées. Il existe même des affaires au cours desquelles, l'infraction douanière entrant en concours de qualification avec une infraction pénale, le prévenu soit relaxé sur le plan pénal mais condamné à des amendes douanières sur la base d'un intéressement à la fraude⁵⁹⁰. Outre le fait qu'elles se cumulent avec les autres peines prononcées, elles s'appliquent souvent à des « passeurs » dont la solvabilité est des plus relative et l'instrumentalisation par des organisations criminelles avérée.

Au-dessous de ces seuils, les services du contentieux douanier peuvent entamer une procédure de transaction avec la personne appréhendée laquelle éteindra toute poursuite. Des conventions sont signées entre les services douaniers et les parquets permettant d'opérer un premier filtrage des affaires de stupéfiants devant être portées devant la justice. Les parquets évitent ainsi d'accumuler des procédures risquant de ralentir le fonctionnement de la justice tout en sachant que l'infraction ne restera pas impunie. La transaction, contrat entre l'administration et le prévenu, inflige de fait une sanction financière en fonction d'un barème établi à partir des quantités saisies. Elle est utilisée

⁵⁸⁹ *Cass crim 7 avril 1986, Bull crim n°114, p. 295*

⁵⁹⁰ Voir CABALLERO, Francis Caballero. BISIYOU, Yann Bisiou. *Droit de la drogue*, Dalloz, 2000, p. 723.

pour régler des affaires concernant la détention de petites quantités définies en fonction du seuil établi conjointement par les autorités judiciaires et douanières. La personne appréhendée doit consentir à verser à l'administration des douanes une somme établie sur la base de ce règlement transactionnel. L'un des problèmes réside dans la faible harmonisation de ces seuils qui sont définis localement et non au niveau national. L'utilisation de la transaction douanière opère alors comme un mode para-judiciaire de sanction.

On dispose encore de peu de données sur le traitement pénal des affaires douanières. Dans une recherche publiée en 2001⁵⁹¹, Dominique Duprez, Michel Kokoreff et Monique Weinberger, analysant la politique pénale au TGI de Lille, notaient : « À Lille, l'appareil judiciaire n'est pas en mesure de poursuivre l'essentiel des affaires en raison du très grand nombre de personnes interpellées – en particulier par les douanes – en possession de petites quantités de drogues. C'est pourquoi la transaction douanière est très largement utilisée en alternative aux poursuites pénales dans le cadre d'un protocole fixant des seuils que des magistrats d'autres juridictions trouveraient très élevés. (...) En janvier 1994, une disposition de justice fait grand bruit dans le milieu judiciaire. Il s'agit d'un tableau diffusé par le Procureur général et le président de la cour d'appel de Douai à l'attention des tribunaux de leur ressort. Ce tableau fixe un barème entre les quantités de drogues en cause, au gramme près, et la durée d'emprisonnement infligée par la cour d'appel. Les peines infligées sont sévères, comme l'indiquent ces exemples : 1,2 kg de cannabis = 18 mois ; 100 g d'héroïne = 5 ans ; 1 699 doses de LSD = 7 ans. Lorsque la saisie est inférieure au barème, s'il s'agit d'un simple consommateur non récidiviste, les douaniers se contentent d'une simple transaction équivalant à une fois et demi la valeur de revente. La revue *Justice*, organe de presse du syndicat de la magistrature, commentera ainsi cette décision. « Ces comptes d'apothicaire, présentés sans aucun autre commentaire, sont porteurs d'un message dénué d'ambiguïté : la répression en matière de stupéfiants ne doit être que rétribution automatique sans prise en compte de la personnalité des prévenus ni du degré d'implication des personnes concernées dans le trafic »⁵⁹². La logique administrative l'emporte sur la logique judiciaire du traitement des affaires. Cette utilisation des ordres juridiques, celui du douanier et celui du pénal, dénote dans la

⁵⁹¹ DUPREZ, Dominique. Duprez. KOKOREFF, Michel Kokoreff. WEINBERGER, Monique. *Carrières, territoires et filières pénales. Pour une sociologie comparée des trafics de drogue* (Hauts-de-Seine, Nord, Seine-Saint-Denis), Observatoire français des drogues et des toxicomanies, mai 2001.

⁵⁹² Ibidem p. 112.

pratique une absence d'autonomie totale entre les règles administratives et judiciaires puisque l'éventualité d'une sanction *judiciaire* est remplacée par la mise en œuvre d'une transaction douanière. Si le cumul des sanctions douanières et pénales reste possible, il faut donc remarquer que, pour les affaires mettant en jeu de « petites quantités », la transaction sert parfois de substitut à la sanction pénale. Ce mode d'action reflète la mise en œuvre de stratégies dans l'usage des procédures administratives et judiciaires par les acteurs de la filière pénale. Pour le parquet de Lille, il s'agissait d'améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire, en procédant à ce que l'on pourrait dénommer une externalisation administrative de sa capacité à juger.

Ce mode général d'action apparaît comme légitimé au-delà du terrain puisqu'une circulaire du ministère de la justice soulignait que, « *les Procureurs de la République veilleront à ce que les critères encadrant la pratique des transactions douanières à l'égard des détenteurs de faibles quantités de stupéfiants soient intégrés dans les orientations de politique pénale*⁵⁹³ ». L'un des risques potentiels réside dans le fait que « *la contrainte du but tend à remplacer la contrainte de la règle*⁵⁹⁴ ». Un autre est celui des très grandes distorsions dans les réponses apportées par l'institution judiciaire. Comme le faisait remarquer l'un de nos témoins :

« Pour les stupés c'est automatique... les infracteurs sont remis à la gendarmerie ou à la police... sauf pour les petites quantités... Toutes les affaires de quelques grammes avec l'accord du Parquet, on transige jusqu'à une certaine quantité pour les infractions de douane. Ce sont des accords donnés par les Procureurs ou Procureurs généraux. Mais, selon les zones, les parquets sont plus ou moins durs. On n'a pas d'action coordonnée. Quand ils ont beaucoup de petites affaires comme dans la zone de Lille, ils vont être souple et transiger jusqu'à 100 grammes. Par contre si vous êtes à Brives ou à Limoges où ils en ont très peu, même pour 10 g le Parquet va vouloir être informé... ça dépend de la politique du parquet. Ils ont aussi des instructions venant de la Chancellerie... Donc on doit tenir compte de la fourchette qui nous est donnée par le Parquet... quand il nous dit de transiger on transige, sinon il nous dit « vous faites une procédure » et on remet à la gendarmerie. Il y a infraction de droit commun et infraction de douane. C'est le Parquet qui décide »

Chef de subdivision

⁵⁹³ Ministère de la justice, cabinet du Garde des Sceaux, *Circulaire relative aux réponses judiciaires aux toxicomanies* CAB 99-01/17-06-99. NOR : JUSA9900148C. Toxicomanie, 17 juin 1999.

⁵⁹⁴ SERVERIN, Evelyne Serverin. LASCUMES. Pierre Lascoumes, LAMBERT. Thierry Lambert, *Transactions et pratiques transactionnelles. Sujets et objets de transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*, Paris, Economica, 1987, p. 150. à partir de l'article de J. Chevalier, D. Loschak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°24, 1982, p. 679-720.

Dans la recherche précitée, Dominique Duprez, Michel Kokoreff et Monique Weinberger, soulignent également que des interactions et des jeux entre le droit douanier et le droit pénal sont présents lors de la phase judiciaire : « En premier lieu, se sont développées des procédures nées sinon de l'imagination des magistrats, du moins de la nécessité des juridictions à s'adapter au contexte local. Ce qui a changé, (...) c'est aussi la mise en œuvre de procédures comme la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) ou la « COPJ douanière » (cette procédure est utilisée lorsque les quantités de drogues sont faibles : les toxicomanes sont alors déférés au tribunal sur la seule base de l'infraction douanière, c'est-à-dire que le dossier transmis au juge d'instruction ne contient que le procès-verbal dressé par les douanes)⁵⁹⁵». Ils montrent par exemple que « l'établissement de barèmes s'accompagne de la recommandation faite aux magistrats d'utiliser la procédure de comparution immédiate à l'encontre des toxicomanes détenteurs de petites quantités de drogues et ce, sous la qualification douanière d'« importation de marchandise prohibée ». Cette infraction douanière est punie d'un maximum de trois ans d'emprisonnement, alors que la qualification logique de cette affaire, celle de « détention de stupéfiants », est plus élevée que le maximum autorisé pour la comparution immédiate. De là à considérer qu'il y a un détournement de procédure, il n'y a qu'un pas que franchissent certains magistrats du siège en refusant cette procédure, ce qui oblige le parquet à se tourner vers la chancellerie. Cette disposition n'est-elle pas contraire au code de procédure pénale qui exclut la comparution immédiate pour les infractions dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale ? Or, au même titre que les infractions commises par les mineurs ou les délits de presse, le code des douanes entre dans le cadre des « lois spéciales » de par notamment la présomption de culpabilité à l'égard des personnes soupçonnées de fraude et l'exercice anticipé de la contrainte par corps qu'elle permet⁵⁹⁶».

On constate dans cet exemple que le droit douanier constitue une ressource normative dans les stratégies de réponse pénale. Ainsi, les mêmes chercheurs soulignent qu'« on peut penser que le droit douanier fonctionne comme ressource locale d'un système destiné à intensifier sa rentabilité sans accroître ses coûts. Certains juges d'instruction critiquent de façon virulente ce phénomène. « Il y a une façon très atypique de traiter les affaires de

⁵⁹⁵ DUPREZ, Dominique. Duprez. KOKOREFF, Michel Kokoreff. WEINBERGER, Monique. Op. cit. p. 113.

⁵⁹⁶ Ibidem.

stupéfiants par rapport aux autres affaires pénales, une rigidité en matière de toxicomanie. [...] C'est de la quantité, non de la gravité dont on tient compte. Et encore ce n'est pas la quantité saisie. C'est la quantité avouée. On prend un type avec 9 g d'héroïne. Il avoue en GAV qu'il deale depuis X années. On fait le calcul et la peine requise est déterminée en fonction. Autre exemple, l'affaire M. : il a été interpellé avec 98 g d'héroïne. C'est une quantité négligeable. Mais il alimente par ailleurs tout un réseau de prostituées. Eh bien, il a eu une peine mineure parce qu'on n'a pas tenu compte de sa place dans le trafic. La logique de la douane l'emporte sur la logique judiciaire. » Le tribunal correctionnel de Lille a largement contribué à cette gestion douanière des affaires de stupéfiants. Il faut insister sur la subtilité de procédure qui permet de poursuivre non pour détention de stupéfiants mais pour importation de marchandises prohibées. Faute de pouvoir poursuivre en comparution immédiate pour importation et détention (puisque la personne pour cette infraction encourt une peine de dix ans alors que la peine maximum en comparution immédiate était de cinq ans, et aujourd'hui de sept ans), la qualification retenue est uniquement une infraction douanière soit d'« importation en contrebande », quand il y a eu passage de frontière, soit, quand cela n'a pas été le cas, de « circulation irrégulière de marchandises ». On ne saurait mieux dire l'importance du droit douanier à Lille. Cela n'est pas sans conséquences sur la production et la lecture des statistiques des tribunaux correctionnels. En effet, selon nos interlocuteurs, si 20 % du contentieux à Lille est constitué par des ILS, il faut ajouter à ce chiffre plus de 90 % des condamnations prononcées uniquement pour délits douaniers. Le travail d'enregistrement de ces données, qui se fait à l'échelon central, ne prend pas en compte cette particularité locale »⁵⁹⁷. Si nous citons abondamment cette recherche, c'est que le terrain sur lequel elle a été effectuée rend particulièrement compte de cette imbrication possible entre droit douanier et pénal, procédure douanière et pénale. Par-delà la mobilisation de la voie transactionnelle, les incriminations douanières peuvent ainsi se traduire, en matière de saisie de produits stupéfiants et de poursuites, par des stratégies judiciaires visant à apporter une réponse pénale à des contentieux de masse.

Une autre recherche⁵⁹⁸, menée par Thierry Godefroy et Anne Kletzlen, soulignait également qu'en matière de blanchiment de capitaux, « s'est progressivement mise en

⁵⁹⁷ *Idem.* p. 115.

⁵⁹⁸ GODEFROY, Thierry Godefroy, KLETZLEN, Anne. *Blanchiment et confiscation, la situation française vue à travers l'analyse de dossiers*, CESDIP, coll. Etudes et données pénales, n°83, 2000.

place une triple incrimination qui fonctionne sur un double registre : celui du droit pénal et celui du droit douanier⁵⁹⁹ ». Les auteurs notent que « l'existence de ce double registre d'incrimination et de contrôle pose la question d'une éventuelle concurrence ou complémentarité des techniques juridiques et des agences de contrôle. L'utilisation d'une double technique juridique, droit pénal général et/ou douanier, semble aller dans le sens d'une complémentarité. En effet, l'analyse d'un des dossiers judiciaires que nous avons exploité montre par exemple que lorsque le droit pénal général ne suffit pas à entrer en voie de condamnation, des magistrats peuvent recourir au droit douanier. Certes, les qualifications juridiques peuvent alors changer puisque, en l'espèce, on est passé d'un blanchiment dont les éléments constitutifs n'étaient pas réunis au non-respect des obligations déclaratives. La mise en avant de la violation de ces dernières obligations a permis d'obtenir des condamnations alors que l'autre procédure, celle de blanchiment, a conduit à des non lieux et relaxes. L'étude d'un autre dossier montre aussi que le droit douanier est utilisé soit en même temps que le droit pénal général, soit seul, indépendamment de ce dernier. Ainsi, dans une affaire où les faits de blanchiment ont été poursuivis et jugés aux Etats-Unis, seules les infractions douanières ont été déférées devant les juridictions françaises »⁶⁰⁰.

On aura compris que la mixité de certains faits relevant à la fois du code pénal et du code des douanes, permet aux autorités judiciaires d'utiliser stratégiquement les deux techniques juridiques, en fonctions de buts définis et d'un contexte précis. On aurait pu penser que les dynamiques enregistrées concernant certaines modalités de convergence entre le douanier droit et le droit pénal général iraient vers une atténuation de ces frontières entre régimes juridiques, donc à un affaiblissement de l'opportunité d'utiliser de telles stratégies. Lors de son audition par la commission parlementaire sur la toxicomanie, le directeur général des douanes, Jérôme Fournel, reconnaissait que ces pratiques avaient toujours cours : « *Pour de petits trafics, les parquets encouragent la pratique de la transaction, qui permet d'accélérer la procédure judiciaire, donc de garantir l'effectivité de la sanction en frappant très vite les trafiquants* » *« au portefeuille »*. Cette pratique est notamment utilisée

⁵⁹⁹ *Ibidem* p.16.

⁶⁰⁰ *Idem* p.17.

dans le cadre des groupes d'intervention régionaux, au sein desquels la douane est systématiquement représentée »⁶⁰¹.

Si ces éléments peuvent faire l'objet de recherches beaucoup plus approfondies, on montrera néanmoins au travers de quelques exemples qui nous paraissent représentatifs de la permanence de ce type de croisement et de mobilisation du droit douanier au bénéfice de stratégies pénales plus globales ancrées dans le droit commun. Le premier exemple consiste dans la répression des Infractions à la Législation sur les Stupéfiants (ILS) qui incrimine durement l'usage de stupéfiants mais qui ne permet plus de répondre au volume des affaires d'usagers de cannabis. Si la France ne semble pas vouloir abandonner sa stratégie répressive en la matière, les modalités de cette répression semblent en voie de restructuration. L'une des stratégies évoquée est de procéder à la contraventionnalisation judiciaire de l'usage de cannabis. La réponse pénale ne se fonderait plus sur une incrimination de type délictuelle (peine de prison et amende) mais de type contraventionnel (amende). On peut voir dans cette proposition une forme d'institutionnalisation dans le code pénal du mode de résolution douanier basé sur la transaction... tout en conservant néanmoins le caractère juridique infractionnel sur le plan pénal de la consommation de cannabis. C'est en effet en référence aux mode transactionnels douaniers que s'est construit cette proposition comme l'indiquent par exemple certains travaux parlementaires conduits dès 2014 en la matière⁶⁰². Le rapport Le Dain et Marcangelli proposaient ainsi comme hypothèse de travail de procéder à « la contraventionnalisation forfaitaire comparable à la sanction administrative ». Pour les parlementaires, une « option de réforme consisterait à rapprocher la contraventionnalisation d'une sanction administrative, ne faisant plus l'objet d'une individualisation ou d'une quelconque forme de judiciarisation. Cette formule aurait pour avantage de maintenir un interdit tout en rendant automatique et forfaitaire la sanction, de façon à clarifier la réponse et à alléger les parquets et juridictions du traitement de cette petite délinquance de masse. Cette forme de contraventionnalisation permettrait aussi de supprimer les inscriptions des contrevenants au casier judiciaire ainsi qu'au fichier des antécédents judiciaires. Une contravention punie d'une amende forfaitaire prévue par l'article 529 du code pénal, comme certaines infractions à la sécurité routière, pourrait

⁶⁰¹ BLISKO Serge, PILLET François, BRANGET Françoise, BARBIER Gilbert, *Rapport d'information sur les toxicomanies* - Tome II - Comptes-rendus des auditions, Assemblée nationale et Sénat, 2011, p.282.

⁶⁰² LE DAIN Anne-Yvonn. MARCANGELI, Laurent. Rapport sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites, Assemblée Nationale, 2014.

alors être envisagée. Cette option écarte toute individualisation des peines et l'application des règles de la récidive, sauf si la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. Pour une contravention de troisième classe, l'article R. 48-1 du code de procédure pénale prévoit que l'amende est d'un montant de 68 euros et qu'elle peut être payée auprès de l'agent verbalisateur par chèque ou carte bleue⁶⁰³». Si l'on doutait encore de l'inspiration juridique douanière d'une telle proposition, il est possible de s'en remettre à la suite du rapport qui expose assez clairement comment, dans le cadre de certaines Zones de Sécurité Prioritaires, la lutte contre la consommation de stupéfiants s'était fondée sur la mobilisation des services douaniers et leur capacité à transiger avec les contrevenants à l'usage de stupéfiants, permettant ainsi d'éviter les procédures lourdes prévues actuellement par le code pénal, au bénéfice d'une réponse en termes de sanctions et de gestion des moyens des tribunaux. Ainsi, les mêmes parlementaires indiquent que l'option de la contraventionnalisation du simple usage de stupéfiants « se rapproche de l'expérimentation actuelle menée dans les zones de sécurité prioritaire de Saint-Ouen et Saint-Denis, et consistant à appliquer une transaction douanière aux consommateurs de cannabis interpellés pour la première fois par des patrouilles mixtes de policiers et douaniers. Les souplesses de l'amende douanière permettent en effet une exécution immédiate de la peine, en contrepartie de l'extinction de toute poursuite. Cette expérimentation, menée sur la base d'une circulaire de la chancellerie en date du 7 mai 2013, est en contradiction avec les principes d'individualisation des peines actuellement en vigueur et ne pourrait donner lieu à une généralisation sans modification législative. La contribution des douanes, dont la mission prioritaire est bien de lutter contre le trafic, ne saurait être non plus systématisée, sauf à porter atteinte à l'efficacité globale de cette administration dans son action contre la grande délinquance ». Cette approche a été reprise dans les propositions du candidat Emmanuel Macron à l'élection présidentielle de 2017. Elle se traduit d'ailleurs en septembre 2017 par la constitution d'une mission d'information sur la possibilité de punir l'usage illicite de stupéfiants par une amende forfaitaire à l'Assemblée nationale. Il conviendra à nouveau d'examiner les modalités de réponse de cette mission parlementaire et les mesures auxquelles elles sont susceptibles de donner lieu. On observe ici clairement comment les procédures sont mobilisées pour permettre une sanction pénale sur la base du droit douanier. En ce sens, la distinction des ordres juridiques est facteur de ressource dans le cadre des stratégies des acteurs policiers et

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 126.

judiciaires pour traiter le contentieux de masse que constitue l'usage simple de produits stupéfiants.

Un autre exemple récent de mobilisation du droit douanier concerne sa mobilisation dans le champ de la répression du blanchiment d'argent issu d'un délit douanier ou du trafic de stupéfiants. Aujourd'hui, selon les termes de l'article 415 du code des douanes, cette infraction constitue un délit douanier de deuxième classe passible de peines de prison allant de deux à dix ans ainsi que de diverses mesures de contraintes sur les biens (confiscation des sommes en infraction, confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction) ainsi que d'une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Or, le code des douanes a récemment été complété par un article 415-1 ainsi rédigé : « Pour l'application de l'article 415, les fonds sont présumés être le produit direct ou indirect d'un délit prévu au présent code ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants lorsque les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération d'exportation, d'importation, de transfert ou de compensation ne paraissent obéir à d'autre motif que de dissimuler que les fonds ont une telle origine ». Ce court paragraphe, issu de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, introduit donc dans la législation douanière une logique de présomption de blanchiment si la personne détentrice des fonds n'est pas en mesure d'en prouver l'origine. Il ne fait en fait qu'aligner le droit douanier sur le droit pénal en matière de blanchiment (article 324-1-1 du code pénal) dans le contexte de la lutte contre le terrorisme conduite par les différentes agences policières et douanières. Il renverse ainsi la charge de la preuve qui constituait d'ailleurs l'un des points souvent reprochés au droit douanier qui présume que les marchandises prohibées ont été importées en contrebande si leur détenteur ne dispose pas des justificatifs adéquats. Cette réforme institue donc de fait une présomption de blanchiment, même si l'étude d'impact du texte s'en défend de manière maladroite en notant : « il ne s'agit pas de créer une présomption de constitution du délit douanier de blanchiment mais uniquement d'un renversement de la charge de la preuve de l'infraction concernant l'origine illicite des fonds. Cette présomption simple pourra donc être combattue par la preuve contraire apportée par tout moyen. L'adoption d'un tel dispositif facilitera l'action des agents des douanes en phase administrative et celle des agents du service national de douane judiciaire ainsi que des services de police judiciaire et ainsi, le

traitement par l'ensemble de la chaîne pénale de contentieux portant, tant sur des faits de blanchiment de toute nature, y compris en matière terroriste, que sur des activités en lien direct ou indirect avec des réseaux terroristes (ex : trafics d'armes) »⁶⁰⁴. Dans les faits, outre le rapprochement entre logiques policières et douanières, cette disposition permet d'accroître la répression sur deux points. En premier lieu en permettant d'articuler les procédures douanières en matière de non-respect de l'obligation déclarative de capitaux avec ce délit de blanchiment. Toutes les constatations opérées par les services douaniers en la matière sont donc ainsi susceptibles d'être également poursuivies au titre du blanchiment sur la base de la présomption introduite dans ce nouvel article 415-1 du code des douanes. En deuxième lieu, il faut noter que cette dernière ne s'applique pas seulement aux questions de stupéfiants mais également à tous les autres délits douaniers (dont ceux de l'article 414 du code des douanes qui concerne les produits prohibés).

Un autre exemple montre comment en revanche le droit pénal peut se calquer sur le droit douanier. La possibilité pour les services de police et de gendarmerie de pouvoir ouvrir les coffres et d'inspecter les véhicules, de même que de procéder à l'inspection visuelle voire à la fouille des bagages leur a longtemps été interdite. Cette opération était en revanche depuis longtemps réservée aux douaniers dans le cadre de leur droit de visite des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Or, les dispositions du code de procédure pénale ont progressivement évolué au cours de ces dernières années, dans le contexte de prise en compte des menaces terroristes, et en rapprochant ainsi le code de procédure pénale du code des douanes, et les pouvoirs des policiers des pouvoirs des douaniers. On ne rentrera pas dans le détail précis des multiples ajustements qui ont conduit à la situation juridique actuelle. Néanmoins, on constate désormais que trois articles au moins du code de procédure pénale permettent de procéder à la visite des véhicules et à celle des bagages : les articles 78-2-2⁶⁰⁵, 78-2-3⁶⁰⁶ et 78-2-4⁶⁰⁷ du code de

⁶⁰⁴ Etude d'impact de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, Assemblée nationale, 2016.

⁶⁰⁵ En premier lieu, l'article 78-2-2 du CPP indique que sur réquisition écrites du procureur de la république, dans les lieux et pour la période de temps que ce magistrat détermine et qui ne peut excéder vingt-quatre heures, renouvelables sur décision expresse et motivée selon la même procédure, les OPJ (assistés, le cas échéant, des APJ et APJ adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du CP) peuvent procéder à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. Ce pouvoir ne concerne qu'un nombre limité d'infractions limitativement énumérées (actes de terrorisme, armes de destruction massive et de leurs vecteurs, armes, explosifs, vol et recel, trafic de stupéfiants)⁶⁰⁵. Dans les mêmes conditions, ils peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille. Les propriétaires des bagages ne peuvent être retenus que le temps strictement nécessaire au

procédure pénale. En outre, les modifications apportées ces dernières années à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ont également conféré au préfet le pouvoir d'autoriser de tels contrôles dans un cadre administratif et non plus judiciaire⁶⁰⁸.

Un autre exemple souligne ces rapprochements du droit pénal avec le droit douanier. Il concerne cette fois la transaction qui a fait l'objet d'une intégration dans le champ du traitement pénal par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales⁶⁰⁹. Ainsi, désormais, l'article 41-1-1 du code de procédure pénale permet aux OPJ de procéder à des transactions dans le cadre du code de procédure pénale comme les douaniers pouvaient déjà le faire dans celui du code des douanes. Les formulations sont extrêmement proches de celles du code des douanes en matière de transaction. Ainsi l'OPJ « peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur de la République, transiger avec les personnes physiques et les personnes morales sur la poursuite » d'un certain nombre d'infractions contraventionnelles et délictuelles précisément énumérées au rang desquelles figurent d'ailleurs déjà les délits prévus à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique relatifs à

déroulement de l'inspection visuelle ou de la fouille des bagages, qui doit avoir lieu en présence du propriétaire. En cas de découverte d'une infraction ou si le propriétaire du bagage le demande, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.

⁶⁰⁶ En deuxième lieu, l'article 78-2-3 CPP prévoit que les OPJ (assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21), peuvent procéder à la visite des véhicules circulant ou arrêtés sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public lorsqu'il existe à l'égard du conducteur ou d'un passager une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis, comme auteur ou comme complice, un crime ou un délit flagrant ; ces dispositions s'appliquent également à la tentative.

⁶⁰⁷ En troisième lieu, l'article 78-2-4 CPP, prévoit que pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens, les mêmes agents procéder non seulement aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 CPP mais aussi, avec l'accord du conducteur ou du propriétaire du bagage ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République communiquées par tous moyens, à : la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ; l'inspection visuelle des bagages ou leur fouille.

⁶⁰⁸ Ainsi, durant la mise en œuvre de l'Etat d'urgence, celui-ci peut « autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 dudit code, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. La décision du préfet désigne les lieux concernés, qui doivent être précisément définis, ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder vingt-quatre heures. Les trois derniers alinéas du II et les deux derniers alinéas du III de l'article 78-2-2 du même code sont applicables aux opérations conduites en application du présent article. La décision du préfet mentionnée au premier alinéa du présent article est transmise sans délai au procureur de la République.

⁶⁰⁹ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

l' «usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants est puni d'un an d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende ».

L'un des problèmes qui se pose aux services contentieux douaniers est celui de la solvabilité des infracteurs. Les sanctions fiscales sont parfois élevées et difficiles à faire appliquer. L'administration des douanes, si elle ne peut plus transiger après le prononcé de la peine, peut cependant procéder à des *remises de pénalités* qui minorent les sommes dues à l'administration au regard d'un certain nombre de variables (ressources financières du prévenu, circonstances atténuantes, etc.). Mais l'administration peut se prémunir partiellement contre l'insolvabilité de l'infracteur au travers de procédures de *retenue* en garantie du paiement des pénalités ou de confiscation. Ainsi, « dans tous les cas de constatation d'infraction douanière flagrante, les moyens de transport et les marchandises litigieuses non passibles de confiscation peuvent, pour sûreté des pénalités encourues, être retenus jusqu'à ce qu'il soit fourni caution ou versé consignation du montant desdites pénalités » (art 378 CD). Pour le recouvrement des sommes dues, les services douaniers ont historiquement eu des pouvoirs élargis dont, pour l'application des sanctions fiscales, la possibilité de demander que soit exercée la *contrainte par corps*⁶¹⁰. Cette disposition, qui constituait encore une trace historique de la sévérité de la répression douanière a finalement été abandonnée suite au vote de la loi de finance rectificative pour 2002. Le droit s'est ainsi dirigé vers des modalités plus civiles de recouvrement.

⁶¹⁰ Ainsi, l'ancienne rédaction de l'article 345 CD prévoyait : « les directeurs et les receveurs des douanes peuvent décerner contrainte pour le recouvrement des droits et taxes de toute nature que l'administration des douanes est chargée de percevoir, pour le paiement des droits, amendes et autres sommes dues en cas d'inexécution des engagements contenus dans les acquits-à-caution et soumissions et, d'une manière générale, dans tous les cas où ils sont en mesure d'établir qu'une somme quelconque est due à l'administration des douanes ». De même, cette contrainte par corps peut être exercée de manière anticipée. Ainsi, par décision expresse du tribunal, celui qui est condamné pour un délit douanier ou une infraction en matière de contributions indirectes peut, nonobstant appel ou pourvoi en cassation, être maintenu en détention jusqu'à ce qu'il ait acquitté le montant des sanctions fiscales prononcées contre lui. Sauf dans le cas de trafic de stupéfiants, la durée de la détention accomplie dans ces conditions à compter de la condamnation s'impute sur celle de la contrainte par corps prononcée par le tribunal et ne peut excéder le minimum prévu par le code de procédure pénale pour une condamnation pécuniaire de même montant que celui des sanctions fiscales prononcées.

3 – Les livraisons surveillées et infiltrations, point d’achoppement avec la justice

La demande des douaniers d’obtenir des pouvoirs analogues à ceux des OPJ a une longue histoire. C’est à la suite de l’affaire dite « de Lyon » en 1990⁶¹¹ que s’est posé avec la plus grande acuité le problème du cadre judiciaire des pouvoirs et des méthodes douanières. Au cours de cette affaire, des douaniers de l’échelon lyonnais de la DNRED avaient facilité une opération d’importation de stupéfiants, usant de méthodes masquées sans aucun contrôle judiciaire. Arrêtés lors d’une opération de police judiciaire et inculpés, les douaniers avaient été dans l’obligation de justifier le caractère masqué de leurs méthodes. Le directeur général des douanes, Dominique Comolli, déplorait alors « le vide juridique actuel, inadapté à la lutte contre le trafic international de stupéfiants » et soulignait : « si nos agents avaient le statut d’officiers de police judiciaire, comme les policiers ou les gendarmes, les relations avec les magistrats seraient plus transparentes ».

C’est donc sur la capacité des douaniers à procéder à infiltrer des réseaux de criminalité liés aux trafics de stupéfiants que se sont cristallisées un certain nombre de tensions entre univers policiers et douaniers. En effet, un autre pouvoir douanier qui s’apparente à celui des policiers est celui qui concerne la possibilité de procéder à des livraisons surveillées et à des infiltrations. Au cours des années 1970 à 1990, les douaniers opéraient en la matière sans cadre légal en matière d’infiltrations. Ils se sont également vus reconnaître le droit de procéder à des livraisons surveillées en matière de stupéfiants, pouvoir qui a été codifié dans l’article 67 bis du Code des douanes en 1991. Celui-ci a été reconnu dans un certain climat d’agitation révélateur de certains corporatismes. La douane s’est en effet trouvée au centre d’un débat mettant en scène douane, police et justice⁶¹². Les services des douanes avaient recours à ce type de méthodes d’infiltration de réseaux depuis de nombreuses années. Afin de protéger les agents infiltrés dans des réseaux de trafic et les indicateurs, l’interpellation finale s’effectuait sous la forme du flagrant délit, c’est-à-dire d’un banal contrôle de routine et par la découverte « accidentelle » et « inopinée » d’une opération de trafic relative aux stupéfiants. Les douaniers infiltrés ou bien les indicateurs prenant part au trafic au moment de la constatation du flagrant délit, réussissaient, dans la confusion, à

⁶¹¹ BORDES, Philippe, *Enquête aux frontières de la loi, les douaniers et le trafic de drogue*, Robert Laffont, 1992.

⁶¹² Pour une présentation de l’affaire dite de Lyon, on pourra se reporter à l’ouvrage de BORDES, Philippe. *Enquête aux frontières de la loi : les douaniers et le trafic de drogue*, Robert Laffont, 1992. On trouvera également des éléments chez LEVY, René. *Légaliser pour mieux contrôler ? Le cas des livraisons surveillées de stupéfiants et la loi française du 19 décembre 1991*, Guyancourt, CESDIP, 2003.

« s'échapper ». La simulation de ces évasions permettait de ne pas compromettre les douaniers infiltrés et les indicateurs dans l'affaire et de les préserver d'éventuelles représailles des réseaux criminels (l'identification des douaniers pourrait mener à une vengeance ultérieure) et des foudres de la loi (les douaniers infiltrés risquaient de tomber sous le coup d'une sanction pénale). Ce mode d'action avait pour avantage de conserver secrète l'opération en cours et d'éviter toute « fuite » éventuelle de la part d'autres services tels que ceux de la police et de la justice, et de préserver en conséquence la sécurité des agents infiltrés. Même au sein de l'administration des douanes, la confidentialité de ce type d'opération était de rigueur. Seuls les agents de la DNRED (Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières) et de ses échelons locaux, services dont l'autonomie est grande au sein de l'administration douanière, étaient en effet intégrés dans ces opérations. Le dernier avantage pour les douaniers se posait en termes d'autonomie d'action, les services n'ayant alors à rendre aucun compte, sinon au niveau hiérarchique.

Ce mode de fonctionnement, s'il possède d'incontestables avantages, n'en est pas moins tombé sous le coup des critiques hostiles à de possibles dérapages. Celui de la provocation d'abord et de la trop grande implication des agents infiltrés dans le processus de trafic. Celui de l'autonomie ensuite : ce mode de fonctionnement, sans coordination externe, s'est heurté à deux écueils. L'écueil judiciaire tout d'abord, le déroulement de ce type d'opérations particulièrement pointues n'étant soumis à aucun contrôle de la part d'un magistrat. Certes les services douaniers avaient l'habitude d'informer les parquets des opérations en cours, mais le plus souvent de manière succincte. Les parquets quant à eux semblaient plus ou moins donner leur accord informel. Il n'en demeure pas moins que cette situation, mal encadrée juridiquement, ne pouvait que déboucher sur une volonté de régularisation. Certains magistrats, lors de procès, se sont en effet émus des arguments de certains prévenus et se sont interrogés sur la nature des provocations douanières. Le second écueil sur lequel sont venus se heurter les pratiques douanières a été d'ordre policier : l'autonomie des pratiques dans le domaine des stupéfiants, secteur dont la coordination relève de l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite de Stupéfiants (OCRTIS), section spécialisée de la Direction de la Police Judiciaire (DCPJ) de la Police nationale, ainsi que l'emploi de techniques proches de celles des policiers, ont été ressenties comme une volonté de trop grande émancipation à l'égard de la Police nationale. Il est vrai que le caractère autonome des pratiques douanières risquait à terme d'entrer en concurrence et de parasiter certaines opérations policières. Le manque de coordination

pouvait dans ce dernier cas se trouver à la source du capotage d'opérations de la Police nationale qui elle aussi procédait à la surveillance des mêmes réseaux de criminalité et procédait également à des infiltrations.

Ces débats sur le contrôle des actions d'infiltration des agents des douanes ainsi que les crispations corporatistes qui en ont découlé ont trouvé une première régulation juridique au sein de la loi du 19 décembre 1991 qui a permis, sous certaines conditions, la surveillance de l'acheminement des substances ou plantes classées comme stupéfiants, ainsi que les livraisons contrôlées de ces mêmes substances. Cette loi introduit alors un nouvel article 67 bis au code des douanes concernant les livraisons surveillées. Le premier alinéa de l'article fait alors référence aux opérations de « livraisons surveillées « passives » : « afin de constater les infractions douanières d'importation, d'exportation ou de détention de substances ou plantes classées comme stupéfiants, d'identifier les auteurs et complices de ces infractions ainsi que ceux qui y ont participé comme intéressés au sens de l'article 399 et d'effectuer les saisies prévues par le présent code, les agents des douanes habilités par le ministre chargé des douanes dans des conditions fixées par décret peuvent, après en avoir informé le Procureur de la République et sous son contrôle, procéder à la surveillance de l'acheminement de ces substances ou plantes ». Le second alinéa concernait les livraisons surveillées « actives » : les agents « ne sont pas pénalement responsables lorsque, aux mêmes fins, avec l'autorisation du procureur de la République et sous son contrôle, ils acquièrent, détiennent, transportent ou livrent ces substances ou plantes ou mettent à la disposition des personnes les détenant ou se livrant aux infractions douanières mentionnées à l'alinéa précédent des moyens de caractère juridique ainsi que des moyens de transport, de dépôt et de communication. L'autorisation ne peut être donnée que pour des actes ne déterminant pas la commission des infractions visées au premier alinéa ». Ce texte vise ainsi à renforcer l'information (pour les livraisons surveillées « passives ») ou le contrôle (pour les livraisons surveillées « actives ») du procureur de la République sur ces opérations qui étaient jusqu'alors menées sinon dans la plus grande clandestinité, du moins sans aucun encadrement juridique. L'observance stricte des principes de cette nouvelle loi aurait pour conséquence d'apporter un contrôle judiciaire plus fort sur ces activités, d'éviter que les services de douane ne travaillent en doublon avec un service de police (notamment lors d'une opération judiciaire), d'éviter une pratique sauvage de ces modes d'action. Partant de là, la possibilité pour les services des douanes d'opérer des livraisons surveillées devenait plus acceptable.

En dépit de ces pouvoirs, il faut avouer que le caractère rhizomique des organisations qui opèrent en la matière, le caractère transnational des phénomènes criminels, l'emploi de « mules » pour passer les frontières, rendent alors difficile toute action efficace. Par comparaison, les moyens de police, de douane et de justice étaient encore loin de s'organiser pleinement de manière transnationale. La reconnaissance du droit de procéder à des livraisons surveillées s'est pourtant effectuée avec difficulté pour les douaniers, la doctrine juridique étant souvent fort réservée sur ce type de pratiques⁶¹³, soulignant notamment que la fin ne justifie pas forcément les moyens. Aussi, les magistrats ont-ils été particulièrement vigilants sur ces procédures et ces matières sur lesquelles les services douaniers avaient instauré une certaine tradition d'autonomie. Par exemple, un article du quotidien *Le Monde* intitulé « La Cour d'appel de Toulouse examine les méthodes des douaniers⁶¹⁴ » fournit un exemple éclairant des difficultés alors à l'œuvre entre douaniers d'une part, et magistrats et officiers de police judiciaire d'autre part. Ainsi, selon cet article, « La Cour d'appel de Toulouse a examiné, jeudi 20 mars (1997), le procès de quatre ressortissants italiens arrêtés en janvier 1994, lors d'une saisie record de 1,352 tonne de cocaïne. En août 1996, le tribunal correctionnel de Toulouse avait relaxé les prévenus en estimant qu'"une intervention douanière massive" avait pu être "déterminante" dans leur comportement. L'audience avait en effet démontré que l'opération avait été préparée par les douaniers qui avaient monté une "livraison contrôlée" et infiltré le réseau de trafiquants. (...) Jeudi, un des avocats des prévenus a indiqué que le ministre de la justice préparait un avant-projet de loi précisant la loi de 1991. Ce texte dispose que les "livraisons surveillées" doivent être placées sous le contrôle du procureur. Dans une lettre adressée, en février, au Procureur général de Toulouse, le ministère plaide en faveur d'une "approche plus transparente des opérations sous couverture". Il souhaite que l'autorisation du parquet soit versée au dossier, ce qui n'avait pas été fait dans l'affaire jugée à Toulouse. Arrêt le 30 avril. ». Les douaniers avaient ainsi toujours tendance à choisir un mode d'action les rendant autonomes, donc les incitant à masquer totalement ou partiellement ces pratiques sous couverture. Le rôle joué en la matière par les procureurs pouvait également être questionné. La protection des informateurs était souvent invoquée par les services douaniers pour justifier leurs modes d'action. Les décisions judiciaires défavorables à la

⁶¹³ Voir MATSOPOULOU Hartini. *Les enquêtes de police*, Paris, LGDJ, bibliothèque des sciences criminelles, tome 32, 1996.

⁶¹⁴ *Le Monde*, 22 mars 1997, page 10

douane étaient donc durement ressenties par les agents qui avaient tendance à y voir une injustice commise à leur égard dans le cadre de la réalisation d'une action à leurs yeux parfaitement légitime. De plus, ces provocations policières et douanières consistant à adopter des pratiques masquées étaient déjà souvent acceptées comme des modes d'action légitime dans certains pays étrangers (notamment aux Etats-Unis chez la Drug Enforcement Agency).

Le droit français a donc apporté un certain nombre d'éléments nouveaux en 2003 afin de mettre fin à ce débat sur la légitimité de l'infiltration de réseaux criminels par les services policiers et douaniers. La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité en 2004, portée par le garde des sceaux, Dominique Perben, a étendu considérablement les pouvoirs douaniers en la matière en réformant profondément l'article 67 bis CD. Depuis lors afin de constater les délits douaniers dont la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, les agents des douanes habilités par le ministre chargé des douanes, peuvent procéder à la surveillance de personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'être les auteurs d'un délit douanier ou d'y avoir participé comme complice ou intéressé à la fraude. Ce pouvoir de surveillance s'applique sur l'ensemble du territoire national et implique une information du procureur de la République qui peut s'opposer à sa mise en œuvre. Outre la surveillance des personnes, ces nouvelles dispositions juridiques sont également applicables pour la surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission de ces infractions ou servant à les commettre.

Ces opérations de surveillance, qui correspondent aux opérations de « livraisons surveillées passives », et qui sont aujourd'hui dénommées « procédures spéciales d'enquête douanière » ne concernent plus seulement les stupéfiants mais tout délit douanier dont la peine est supérieure ou égale à deux ans d'emprisonnement. Cette extension de la possibilité d'user de ces modes de surveillance vient donner une assise juridique aux actions douanières mais ne constitue pas de véritable innovation sur le plan des pratiques. En effet, les services douaniers d'enquête effectuaient déjà dans un cadre légal (pour les stupéfiants au travers de la possibilité de procéder à des « livraisons surveillées passives ») ou coutumier (pour les autres matières douanières) ce type de « surveillances ». Néanmoins, alors qu'en matière de stupéfiants, les douaniers devaient procéder depuis 1991 à une information préalable du procureur et agissaient sous son

contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de livraisons surveillées actives, ils agissaient selon des modalités autonomes, sans contrainte légale, pour les surveillances qu'ils exerçaient pour des infractions douanières touchant d'autres secteurs (contrebande de tabac, etc.). La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, si elle procède à la reconnaissance officielle des pratiques d'enquête qui n'avaient fait l'objet jusqu'ici d'aucune transcription législative ou réglementaire, et si elle étend cette reconnaissance à l'ensemble des délits douaniers (et non plus seulement en matière de stupéfiants), implique également que l'information préalable du procureur vaut désormais pour l'ensemble de la matière douanière.

Les douaniers habilités peuvent également désormais légalement procéder à des infiltrations. Celles-ci sont autorisées par le code des douanes pour constater les infractions suivantes : infractions douanières d'importation, d'exportation ou de détention de substances ou plantes classées comme stupéfiants, de contrebande de tabac manufacturé, d'alcool et spiritueux ; infractions de l'article 414 CD lorsqu'elles portent sur des marchandises contrefaisantes, des armes ou leurs éléments, des munitions ou des explosifs ; les infractions prévues à l'article 415 (blanchiment). Les opérations d'infiltration peuvent également être utilisées afin d'identifier les auteurs et complices de ces infractions ainsi que ceux qui y ont participé comme intéressés à la fraude, mais aussi afin d'effectuer les saisies prévues par le présent code. Ces opérations sont réalisées avec l'autorisation et sous le contrôle du procureur de la République. Ainsi, l'infiltration consiste, « pour un agent des douanes spécialement habilité dans des conditions fixées par décret, agissant sous la responsabilité d'un agent de catégorie A chargé de coordonner l'opération, à surveiller des personnes suspectées de commettre un délit douanier en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou intéressés à la fraude. L'agent des douanes est à cette fin autorisé à faire usage d'une identité d'emprunt et à commettre si nécessaire les actes mentionnés ci-après. A peine de nullité, ces actes ne peuvent constituer une incitation à commettre des infractions »⁶¹⁵. Ainsi, les douaniers habilités sont autorisés à acquérir, détenir, transporter, livrer ou délivrer des substances, biens, produits, documents ou informations tirés de la commission des infractions, ainsi qu'à utiliser ou mettre à disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère

⁶¹⁵ Art 67bis. De même, l'infiltration fait l'objet d'un rapport rédigé par l'agent de catégorie A ayant coordonné l'opération qui comprend les éléments strictement nécessaires à la constatation des infractions et ne mettant pas en danger la sécurité de l'agent infiltré

juridique ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication. Cette exonération de responsabilité est également applicable, pour les actes commis à seule fin de procéder à l'opération d'infiltration, aux personnes requises par les agents des douanes pour permettre la réalisation de cette opération. D'autres dispositions ont été intégrées dans ce cadre de travail tel que la possibilité pour les agents infiltrés d'apparaître dans la procédure sous un nom d'emprunt, la mise en œuvre de sanctions pénales pour ceux qui délivreraient leur identité, la possibilité de mener des infiltrations avec des agents des douanes étrangers, etc.

Ces nouvelles dispositions accroissent considérablement les pouvoirs mobilisables par les douaniers pour lutter contre les réseaux criminels. Elles légalisent des pratiques qui ont été jusqu'au début des années 1990 peu encadrées juridiquement mais qui existaient néanmoins dans les stratégies d'action douanières, notamment en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Cependant, la sécurité matérielle des agents infiltrés n'était alors pas valorisée puisque ces opérations n'étaient pas censées exister. Au plan procédural, elles impliquaient de nombreux bricolages institutionnels pour masquer aux autorités judiciaires les modalités de co-construction douanière de ces affaires. Les autorités judiciaires, mais aussi policières ont d'ailleurs réagi vivement, au début des années 1990, à l'usage jugé immodéré de ces pratiques d'investigation. Ces réformes induisent certaines modifications d'équilibres traditionnels. Tout d'abord, surveillances et infiltrations sont désormais applicables à propos d'un très large éventail de délits douaniers, et non plus seulement pour les seuls stupéfiants. Il s'agit donc au final de traiter les autres infractions douanières (ex : contrebande de tabac, contrefaçons etc.) sur le même mode répressif que les délits en matière de stupéfiants, traduisant la volonté d'intégrer davantage les incriminations douanières autres dans le champ plus vaste de la criminalité. Cette appréhension révèle également une approche moins sectorisée dans l'appréhension de la criminalité, s'attachant davantage à la répression des acteurs qu'à la définition des infractions. En effet, le fait que les réseaux criminels organisés aient des activités « multicartes », passant des trafics de stupéfiants à ceux d'alcool et de tabac, semble avoir été retenu comme un argument pour définir le contenu des dispositions législatives.

4 - Les Officier de douane judiciaire : naissance d'une troisième PJ ?

Ces mesures, répondent aux sollicitations autrefois énoncées par l'ancien ministre chargé du budget, Michel Charasse, qui au début des années 1990 arguait du fait qu'il fallait donner aux douaniers des pouvoirs plus larges pour lutter efficacement contre les réseaux criminels mettant en œuvre des trafics de stupéfiants. Celui-ci soutint d'ailleurs fortement ses agents lorsque certains furent mis en cause pénalement pour avoir participé à des infiltrations et plaida pour l'attribution du statut d'OPJ aux douaniers. Cette requête resta lettre morte, le ministre du budget se heurtant notamment aux réticences des ministères de l'intérieur et de la justice. A la suite de cette affaire, des dispositions législatives relatives aux livraisons surveillées vinrent néanmoins encadrer les pouvoirs douaniers, mais sans leur attribuer le statut d'OPJ.

En novembre 1992, Michel Charasse, devenu sénateur, proposa un amendement au projet de loi sur la procédure pénale. Cet amendement tendait à attribuer la qualité d'OPJ à certains agents des douanes des catégories A et B afin de faciliter l'action contre les grandes fraudes en matière de trafic de stupéfiants, de trafics d'armes, de blanchiment de capitaux et de trafics d'œuvres d'art ou de déchets⁶¹⁶. Cet amendement fut adopté par le Sénat en première lecture malgré l'avis du gouvernement. Le garde des sceaux, Michel Vauzelle, émettait alors certaines réserves, soulignant que l'amendement proposé par M. Charasse devait être précisément examiné afin d'éviter les cumuls de pouvoirs, et l'arbitraire de l'administration dans le choix de la procédure (douanière ou de police judiciaire). Le ministre de l'Intérieur, Paul Quilès, par une lettre adressée au premier ministre, Pierre Bérégovoy, dénonça les dangers d'une telle réforme : « l'attribution de la qualité d'OPJ aux douaniers qui disposent déjà de nombreux pouvoirs exorbitants du droit commun ne peut que renforcer la confusion des rôles »⁶¹⁷. Syndicats de police, avocats et magistrats dénoncèrent également les dispositions de l'amendement Charasse qui fut alors repoussé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. A la suite du rejet de sa première proposition, M. Charasse revint à la charge et proposa un nouvel amendement. Il souligna que les douaniers ayant la qualité d'OPJ ne pourraient pas effectuer d'enquêtes préliminaires d'office sans instruction du Procureur de la République et que les personnes placées en retenue douanière bénéficieraient des mêmes garanties que les individus placés

⁶¹⁶ Débats Sénat, 18 novembre 1992, JO 19 novembre 1992, p. 3191.

⁶¹⁷ « Le rôle judiciaire confié aux douanes provoque des remous chez les policiers », *Le Monde*, 21 novembre 1992.

en garde à vue. Ce second amendement Charasse obtint alors la neutralité du gouvernement qui s'en remettait à la sagesse du Sénat qui devait l'adopter. L'Assemblée Nationale et le Sénat maintenant leurs positions en troisième lecture sur ce processus de réforme, l'Assemblée Nationale eu finalement le dernier mot. Au total, les douaniers n'obtinrent pas le statut d'OPJ en dépit de tous les efforts engagés par leur ancien ministre⁶¹⁸.

Deux ans plus tard, le débat sur l'attribution d'un statut d'OPJ aux douaniers refit surface. En 1994, un projet de loi fut élaboré par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice en collaboration avec le Budget. A nouveau le projet de loi se heurta à l'opposition du ministre de l'intérieur, Charles Pasqua. Ce dernier reconnut le rôle important des douaniers dans la lutte contre la drogue mais déclara qu'il n'était « pas favorable à ce que leur soit attribuée la qualité d'officier de police judiciaire. Chacun sa tâche » affirme-t-il alors⁶¹⁹. Le projet de loi fut également enterré. Dans le droit fil, les douaniers n'obtinrent aucune compétence judiciaire lors du vote de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Mais, il ne faut pas attendre bien longtemps avant que cette question du statut d'OPJ ne ressurgisse encore. Le 26 avril 1996, le quotidien *Le Monde* faisait état d'un document interne émanant du ministère de la justice. On pouvait lire dans ses colonnes : « dans une note inédite du 20 mars, le ministère de la justice dévoile ses orientations visant à l'adoption d'un projet de loi autorisant les douaniers à exécuter des commissions rogatoires en matière économique et financière ainsi qu'en matière de trafic de stupéfiants, en les dotant de pouvoirs coercitifs tels que la garde à vue. (...). Dans une note du 20 mars, le directeur des affaires criminelles et des grâces sonde les Procureurs généraux et les magistrats des parquets spécialisés en matière économique et financière pour recueillir leur avis « préalablement à tout projet de loi » et avant le 30 avril. Il est ainsi envisagé de conférer à la Douane le pouvoir de recevoir des juges d'instruction des commissions rogatoires dans certaines matières de nature économique et financière, propose la Chancellerie. Recourir au savoir-faire des douaniers permettrait, selon elle, de combler certaines carences de la justice pénale économique et financière – lenteur des procédures, traitement insatisfaisant de certains types de contentieux comme la contrefaçon ou la

⁶¹⁸ MATSOPOULOU, Hartini. *Les enquêtes de police*. LGDJ, 1996, p.66.

⁶¹⁹ Entretien à l'hebdomadaire *Le Point* n°1129, 7 mai 1994.

fraude aux intérêts communautaires. En matière de trafic de stupéfiants, les douaniers pourraient intervenir non seulement contre le blanchiment d'argent, mais aussi pour des infractions relatives à l'importation, à l'offre ou même à la détention de drogues. Un avant-projet de loi, présenté comme un document de travail ainsi qu'un exposé des motifs sont annexés à la note du 20 mars⁶²⁰». L'article du *Monde* souligne également l'opposition du Syndicat des Commissaires et des Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale (SCHFPN) face à l'émergence d'une troisième force de police judiciaire. La dissolution de l'Assemblée Nationale en mai 1997 mettra un terme à ce projet qui semblait avoir déjà fait l'objet de discussions avancées entre le ministère de la justice et celui du budget.

C'est en 1999, dans le cadre de la réforme de la justice, que va enfin aboutir l'une des demandes les plus pressantes des douaniers français. Un amendement gouvernemental relatif à la douane judiciaire est présenté par le garde des sceaux, Elisabeth Guigou, et défendu par le secrétaire d'Etat au budget, Christian Sautter, dans le cadre de l'examen du projet de loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale⁶²¹. Ce projet de loi est définitivement adopté par l'Assemblée Nationale le 9 juin 1999. Dans son article 28, le texte annonce que des douaniers pourront être, dans certaines conditions, « habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du Procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction ». Il introduit un article 28-1 dans le code de procédure pénale et modifie également le code des douanes, ajoutant un troisième alinéa à l'article 343-3⁶²². Cette habilitation reste cependant limitée. Le texte prévoit que seuls les agents des douanes de catégorie A et B pourront être habilités. Ils seront spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par décret en Conseil d'Etat⁶²³. Pour pouvoir être désignés, les agents devront justifier d'au moins deux ans de services effectifs dans leur corps en qualité de titulaire et devront avoir satisfait aux épreuves d'un examen technique. Certaines craintes émises concernant la

⁶²⁰ « La Chancellerie veut confier des pouvoirs de police judiciaire aux douaniers », *Le Monde*, 26 avril 1996.

⁶²¹ Loi n°99-515 du 23 juin 1999, JORF du 24 juin 1999, p. 9247.

⁶²² Il dit alors ceci : « L'administration des douanes ne peut exercer l'action pour l'application des sanctions fiscales dans les procédures dont ses agents ont été saisis en application des I et II de l'article 28-1 du code de procédure pénale. Cette action est dans ces cas, exercée par le ministère public et les dispositions de l'article 350 ne sont pas applicables ».

⁶²³ Décret n° 2000-1072 du 2 novembre 2000 pris pour l'application de l'article 28-1 du code de procédure pénale et relatif à la participation des agents des douanes à certaines missions de police judiciaire. NOR : JUSD0030142D.

délivrance de cette habilitation à un nombre important de douaniers se voient alors désamorçées. La politique même de la DGDDI n'était pas de faire de chaque douanier un auxiliaire de justice. Bien au contraire, le nombre de douaniers habilités est envisagée de manière restreinte. La DGDDI avait ainsi prévu que les premiers agents habilités puissent être opérationnels en septembre 2000, l'objectif affiché étant d'atteindre un volume de 200 agents habilités en 2005. En outre, la réforme ne concernait que les agents relevant de la DNRED, à Paris d'abord, puis à terme ceux des échelons territoriaux. Toute affectation en dehors de DNRED entraînerait la perte de l'habilitation. La première session de formation destinée à préparer les agents à l'examen technique a débuté le 6 septembre 1999⁶²⁴. Par arrêté du 15 novembre 2001, 68 agents des douanes (56 de catégorie A et 12 de catégorie B) ont ainsi été habilités par le Procureur général près la Cour d'appel de Paris. Ils ont été affectés à la DNRED à Paris et dans les échelons de province.

En outre, ces nouveaux Officiers de Douane Judiciaire (ODJ) sont alors placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Ce « magistrat délégué aux missions judiciaires de la douane » est lui-même placé en position de détachement auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et exerce ses fonctions auprès du directeur général des douanes et droits indirects. Il possède le rang de sous-directeur délégué aux missions judiciaires de la douane. Ce magistrat possède d'abord des missions de contrôle en amont de l'activité des agents habilités. Il veille à ce que les ODJ soient dirigés selon les cas par le Procureur de la République ou par le juge d'instruction requérant. De même, il s'assure qu'à l'occasion d'une enquête judiciaire ou de l'exécution d'une commission rogatoire, les agents habilités ne sollicitent ou ne reçoivent des ordres ou instructions que de l'autorité judiciaire qui les a requis. Il veille à ce que les missions de police judiciaire soient, pour ces agents, prioritaires sur toute autre mission dont ils seraient chargés au même moment. Il possède également une mission de conseil⁶²⁵. Enfin, ce magistrat possède une mission de centralisation des demandes judiciaires. Il reçoit les réquisitions aux fins d'enquête du Procureur de la République et les commissions rogatoires du juge d'instruction. Enfin, il possède une mission de contrôle en aval de l'activité des agents habilités. Ainsi, il veille à l'exécution des opérations de police

⁶²⁴ Il est prévu qu'elle se déroule durant une période de dix mois sur une base de cinq jours par mois.

⁶²⁵ En effet, il donne aux agents des douanes chargés de missions de police judiciaire des éléments d'information sur le sens de leurs missions et sur les conditions pratiques de l'exécution de celles-ci. Il fait des propositions à l'autorité judiciaire sur les types de missions de police judiciaire qui pourraient être confiées aux agents des douanes

judiciaire et s'assure de la transmission des procès-verbaux aux autorités judiciaires. En ce qui concerne

Les textes de 1999 qui créent ce nouveau statut judiciaire pour les douaniers indique qu'ils ont une compétence sur l'ensemble du territoire national mais cependant sur un certain nombre de matières déterminées : les infractions prévues par le code des douanes et en matière de contributions indirectes, les infractions prévues aux articles L. 716-9 à L. 716-11 du code de la propriété industrielle, toutes les infractions qui leur sont connexes. En revanche, les textes ne leur donnent pas alors de compétence pour les trafics de stupéfiants, les trafics d'armes, les vols de biens culturels, ainsi que pour le blanchiment du produit de ces trois catégories d'infractions. Néanmoins, le texte prévoit que le Procureur de la République ou le juge d'instruction territorialement compétent peut constituer des unités temporaires composées d'OPJ et d'agents des douanes habilités en matière de trafics de stupéfiants et de trafics d'armes. Le Procureur de la République ou le juge d'instruction désigne le chef de chaque unité qu'il constitue. Ces unités temporaires agissent sous la direction du Procureur de la République ou du juge d'instruction et elles sont compétentes sur l'ensemble du territoire national. On remarquera comment ces nouvelles dispositions visent à ne pas instaurer de concurrence inutile entre services douaniers et les offices centraux de la police judiciaire. Elles laissent aux magistrats la possibilité de mettre un douanier à la tête de ces équipes mixtes sans remettre fondamentalement en question le primat policier.

Pour remplir ces missions, les douaniers habilités peuvent ainsi désormais user des pouvoirs du code de procédure pénale. Ils sont dirigés selon les cas soit par le Procureur de la République, soit par le juge d'instruction requérant. Les missions de police judiciaire sont, pour ces agents, prioritaires sur toute autre mission dont ils seraient chargés au même moment. Les agents ne pourront donc pas mettre en œuvre leur droit de transaction ou leurs autres pouvoirs douaniers (pouvoirs du code des douanes, du livre des procédures fiscales ou du code des impôts)

L'attribution de compétences judiciaires nouvelles aux agents des douanes va permettre à cette administration de mener à leur terme des affaires qui étaient jusqu'ici concédées aux services de police judiciaire. En effet, les douaniers étaient souvent dépossédés de certaines affaires au profit des services de police ou de gendarmerie, ce qui alimentait

parfois une certaine amertume chez les enquêteurs désireux de mener à leur terme certaines affaires. La transmission à un autre service n'encourageait donc pas la reconnaissance du travail d'enquête préalablement effectué par les douaniers. La déperdition d'information pouvait être accompagnée d'une perte d'efficacité substantielle au regard du caractère extrêmement technique de certains dossiers douaniers. Cette réforme va également dans le sens d'une harmonisation des pouvoirs des administrations douanières des Etats membres de l'Union européenne. En effet, de nombreuses administrations des douanes européennes pouvaient mener des enquêtes judiciaires. Le caractère transnational des infractions douanières et la coopération croissante entre les douanes européennes, impliquait une certaine convergence de leurs missions. Désormais, les douaniers habilités à exercer des missions judiciaires ont la possibilité de se voir confier des commissions rogatoires internationales⁶²⁶ Enfin, le pouvoir judiciaire dispose d'une force ayant les capacités d'expertise nécessaires pour faire face à certains types de fraudes particulièrement complexes à détecter et à réprimer. C'est dans la même perspective que des douaniers ont été détachés auprès de nouvelles structures judiciaires : les pôles économiques et financiers⁶²⁷. La circulaire de cadrage qui organise ces derniers soulignait en 1999 que « l'autorité judiciaire est saisie de plus en plus fréquemment de procédures économiques et financières d'une complexité croissante, notamment en matière pénale et commerciale. Aussi est-il apparu nécessaire, afin d'améliorer le traitement de certains dossiers complexes, de doter des juridictions de moyens nouveaux, notamment humains »⁶²⁸. La technicité des dossiers sur lesquels sont amenés à travailler les magistrats, a donc conduit à la création de pôles financiers où sont mis à disposition des assistants spécialisés relevant de divers services (Banque de France, Douane, Impôts, DGCCRF, COB etc.). Ces assistants sont détachés auprès de la Justice et aident les magistrats sur le plan technique en leur proposant des angles d'enquête, en analysant des documents financiers, en repérant des infractions etc. Ces pôles économiques et financiers sont un premier pas vers une meilleure prise en considération de la grande délinquance financière. Cependant il s'agit encore d'une expérience qui, si elle semble vouloir se généraliser (il existe des assistants spécialisés à Paris, Lyon, Marseille et Bastia), doit encore démontrer ses mérites. Un an après la mise en place du pôle financier de Paris, les premiers problèmes sont en effet

⁶²⁶ Art. 694 à 696-2 CPP

⁶²⁷ Circulaire du ministère de la justice du 19 février 1999, « Mise en place de pôles économiques et financiers dans certaines juridictions spécialisées. CRIM 99-02 G3/19-02-99. NOR : JUSD9930027C »; Article 91-I de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. ; Décret n° 99-75 du 5 février 1999 (Articles 706 et R. 50 bis et suivants du CPP).

⁶²⁸ Ibidem.

apparus. Les assistants spécialisés dénonçaient notamment le manque de collaboration des magistrats, l'attribution de tâches dévalorisantes et le niveau insuffisant des rémunérations⁶²⁹. Quoi qu'il en soit, et sous réserve d'un examen ultérieur plus circonstancié de cette question, observons une fois encore que l'intégration des services douaniers dans ce type de structure nous paraît révélateur d'un processus de rapprochement des secteurs relevant du douanier et du judiciaire pour maximiser l'efficacité de la répression de la criminalité économique.

Le statut des agents des douanes habilités est déterminé par l'insertion de l'article 28 de la loi n°99-515 du 23 juin 1999 dans la section relative aux « fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire » (article 22 et suivants du CPP) et non au sein de la section relative aux OPJ (article 16 et suivants). Symboliquement, la nouvelle loi ne modifie en rien le statut des OPJ d'une part et des douaniers malgré une extension de leurs pouvoirs judiciaires. Les agents des douanes habilités ne pourront agir d'office contrairement aux OPJ. Ils ne pourront agir que sur réquisition du Procureur ou sur commission rogatoire du juge d'instruction.

On peut identifier deux tendances importantes concernant l'évolution de ces nouvelles capacités judiciaires attribuées aux douaniers. D'une part, on peut souligner la constitution d'un service dédié et spécialisé au sein de la DGDDI⁶³⁰ distinct de celui de la DNRED qui avait fourni les premiers contingents de candidats et accueilli au départ les premiers agents habilités ODJ. Néanmoins, en 2002, soit seulement trois années plus tard, un nouveau service est créé, directement rattaché au directeur général des douanes et des droits indirects : le Service National de Douane Judiciaire (SNDJ). Celui-ci se voit officiellement attribuer comme missions : a) D'effectuer les enquêtes judiciaires dans les conditions fixées à l'article 28-1 du code de procédure pénale ; b) D'animer et de coordonner, à l'échelon national et en matière judiciaire, la lutte contre les auteurs et complices des infractions visées à ce même article ; c) De recueillir et d'exploiter les renseignements nécessaires à l'exercice de ses missions. Il est prévu que, afin de mener à bien ses missions, celui-ci collabore avec les services de la DGDDI, les autres administrations ainsi qu'avec les services compétents de l'Union européenne et les services homologues des pays

⁶²⁹ « *La fronde des assistants spécialisés ternit le bilan des pôles financiers* », Le Monde, 27 juin 2000.

⁶³⁰ Arrêté du 5 décembre 2002 portant création du service à compétence nationale dénommé service national de douane judiciaire

étrangers. De même, il est alors prévu qu'il apporte son assistance aux services déconcentrés de la DGDDI dans le respect de leurs missions respectives. Les mêmes textes d'organisation prévoient que le SNDJ entretient, dans les domaines relevant de sa compétence et dans les limites fixées par les conventions internationales et les lois, les liaisons opérationnelles nécessaires à son activité avec les services compétents de l'UE et les services homologues des pays étrangers en vue de rechercher toute information relative aux infractions ainsi qu'à l'identification et à la localisation de leurs auteurs. Le SNDJ est également dirigé par le magistrat délégué aux missions judiciaires de la douane et tous les agents habilités ODJ y sont affectés. On constate ainsi, à partir de 2002, que l'administration des douanes a spécialisé en son sein un service judiciaire spécialisé, en capacité de conduire des enquêtes, de collecter du renseignement, de mettre en œuvre des coopérations internationales, etc. Pour cela, elle effectue une forme de scission claire avec les services de la DNRED auxquels les ODJ avaient été préalablement rattachés. Cette organisation qui a le mérite de la clarté, institue une forme de dualisation des services d'enquête entre le SNDJ d'une part (compétences judiciaires) et la DNRED d'autre part (compétences administratives). En 2003, le SNDJ va être doté, outre son siège parisien, de six unités locales⁶³¹ basées Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz et Nantes, puis d'une septième à Toulouse en 2005⁶³².

Une autre évolution du SNDJ consiste dans l'extension progressive de ses attributions. Ainsi, le cadre actuel de fonctionnement du SNDJ repose sur les mêmes bases que celles de la réforme de 1999 : recrutement au sein des agents des douanes de catégories A et B, spécialement désignés par arrêté des ministres chargés de la justice et du budget, pris après avis conforme d'une commission ; habilitation à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction ; compétence sur l'ensemble du territoire national. Ils ont aujourd'hui compétents pour rechercher et constater : les infractions prévues par le code des douanes ; les infractions en matière de contributions indirectes, d'escroquerie sur la taxe sur la valeur ajoutée et de vols de biens culturels ; les infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ; les infractions prévues par les articles L. 2339-1 à L. 2339-11), L. 2344-7 et L. 2353-13 du code de la défense (matériels de guerres, armes et munitions; infractions prévues par les articles 324-1 à 324-9 du code pénal (blanchiment

⁶³¹ Arrêté du 15 mai 2003 portant création des unités locales du service national de douane judiciaire.

⁶³² Arrêté du 7 avril 2005 portant création des unités locales du service national de douane judiciaire.

simple et blanchiment aggravé) ; les infractions prévues au code de la propriété intellectuelle ; les infractions prévues aux articles 56 et 57 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne . Le SNDJ peut également rechercher et constater les délits d'association de malfaiteurs prévus à l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une des infractions précitées. En outre, entrent également dans son champ de compétence les infractions connexes à ces mêmes infractions.

Il apparaît donc que le champ de compétence des ODJ ait été largement ouvert au fil des ans à de multiples domaines douaniers mais aussi du champ pénal plus traditionnel. Seuls les stupéfiants ne constituent pas un domaine d'intervention plein et entier sur lequel les ODJ peuvent être mobilisés. Cependant, ici encore le droit a évolué car cette réserve fait agilement l'objet d'exception qui permettent de les associer à des unités mixtes d'OPJ et d'ODJ, à la fois sur des matières qui touchent au trafic de stupéfiants, mais également au blanchiment d'argent et au terrorisme. Ainsi, pour la recherche et la constatation des infractions prévues par les articles 222-34 à 222-40 (trafics de stupéfiants), par le 6° de l'article 421-1 (blanchiment lié au terrorisme) ainsi que par l'article 421-2-2 (financement du terrorisme) du code pénal et des infractions qui leur sont connexes, le procureur de la République ou le juge d'instruction territorialement compétent peut constituer des unités temporaires composées d'OPJ et d'ODJ. Le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne le chef de chaque unité qu'il constitue. Ces unités temporaires agissent sous la direction du procureur de la République ou du juge d'instruction mandant, conformément aux dispositions du présent code. Elles ont compétence sur toute l'étendue du territoire national.

Les relations entre douane et justice se sont donc ainsi largement normalisées, passant d'une autonomie douanière à une judiciarisation progressive de l'activité des services douaniers, tant dans le champ des pratiques administratives qui sont plus contrôlées, que sur le plan strictement judiciaire. Cette amélioration des relations avait d'ailleurs donné naissance à une rencontre « Douane et Justice », organisée le 6 mai 2009 à Marseille pour « jeter les bases d'une coopération renouvelée », avec la participation de Jean-Marie Huet, Directeur des affaires criminelles et des grâces et Jérôme Fournel, le Directeur général des douanes et droits indirects. Autorités judiciaires et douanières ont ainsi signé une instruction fixant les modalités de la coopération entre la douane et la justice. Celle-ci

abrogeait et remplaçait l'instruction commune du ... 1er décembre 1976 intitulée « Contentieux douanier et des relations financières avec l'étranger », qui était devenue obsolète.

III - Homologies et coopérations Douane / Police dans le champ de la sécurité intérieure

Les analogies que l'on peut repérer entre institutions policières et douanières ne doivent pas nous conduire à négliger les effets de champ. Bien au contraire ces homologies sont révélatrices de la pluralité des institutions et des modes de gouvernement mis en œuvre dans le cadre du champ de la sécurité intérieure. Il s'agit donc également d'envisager comment les différentes institutions prenant part au « public policing » coopèrent ou s'affrontent participant à la construction d'un ordre dans le champ.

A – Informations réciproques et opérations conjointes

La coordination des forces participant à la sécurité intérieure s'effectue d'abord au niveau de l'information réciproque existant entre services de douane et services de police ou de gendarmerie. Un article du code des douanes pose les bases de l'échange de renseignements entre les différents départements ministériels. Les échanges d'informations entre l'administration des douanes et les autres administrations sont ainsi codifiés notamment par l'article 59 ter et quater. Ces dispositions créent une forme d'assistance administrative entre différentes administrations quant à l'accès à l'information. Par exemple, elles prévoient que « dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale des finances publiques, de la direction générale des douanes et droits indirects, et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes transmettent, spontanément ou sur demande, aux officiers et agents de police judiciaire les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret. Dans ce même cadre, les officiers et agents de police judiciaire transmettent, spontanément ou sur demande, aux agents des trois directions précitées tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret » (article 59 quater).

Ces dispositions visent à lever les éventuels obstacles juridiques à l'échange d'information entre policiers et douaniers. Il masque néanmoins la très grande variété de relations que la douane entretient avec les autres administrations ainsi que les formes qu'elles peuvent prendre. Au plan local, ces liens sont peu codifiés laissant généralement à chacun des intervenants, en fonction des contextes locaux, la possibilité de constituer un champ informel de coopération en matière d'échanges de renseignement. Des échanges nombreux ont lieu de manière informelle entre les services ou entre fonctionnaires appartenant à leurs administrations respectives, même s'ils demeurent impossibles à quantifier. Ces échanges dépendent d'abord de la qualité des relations nouées entre interlocuteurs douaniers ou policiers : les échanges sont plus nombreux dès lors que les services ont structuré des rapports de confiance entre eux. Ils dépendent ensuite d'effets d'opportunité et des intérêts respectifs de chacun des services : l'information à échanger dit-elle être transmise rapidement ou non ? Tout dépend alors de l'intérêt conjoncturel de l'administration des douanes ou de la police à échanger l'information, et notamment de son caractère stratégique dans le champ.

Les nécessités de préservation du secret professionnel ou la volonté d'un service de ne pas ébruiter certaines informations confidentielles, notamment celles relatives à une opération en cours, peuvent venir freiner les engagements coopératifs. Il est ainsi difficile de procéder à une quantification fiable des échanges de renseignements entre la douane et les autres services répressifs. Il est cependant indéniable que ces échanges informationnels existent : appels téléphoniques plus ou moins ponctuels, rencontre sur le terrain des agents appartenant aux différentes administrations (inopinément ou bien lors d'opérations de contrôles conjoints programmées par la préfecture ou par le parquet), rencontres lors de cérémonies de représentation locales, réunions de police en préfecture etc. La teneur des renseignements échangés n'est pas formalisée et tient aux bonnes relations entretenues localement entre les différentes administrations et agents. Cette informalité permet d'instaurer une coopération ne liant aucune des administrations, celles-ci pouvant intensifier ou au contraire réduire leurs échanges selon la conjoncture interne et externe à leur administration. En outre ce mode de coopération est éclaté, non centralisé, car dispersé entre de multiples agents. Il est plus ou moins encouragé auprès des unités de terrain par les structures de direction intermédiaires (divisions ou subdivisions douanières) selon le degré de culture coopérative de ces dernières. Comme le notait par exemple l'un de nos informateurs douaniers :

« La semaine dernière je suis monté avec le patron de la recherche gendarmerie de X pour qu'il connaisse les unités et qu'on puisse travailler ensemble. Aussi pour l'identification des personnes et des véhicules. C'est de l'échange d'info quotidien. On n'a pas d'accrochages si les gens se connaissent »

Chef de division

« Au niveau de la division j'ai des relations avec la sous-préfète tous les un ou deux mois. Sont présents le capitaine de la compagnie de Gendarmerie, la PAF, les RG et la Douane. C'est de l'échange de renseignement. La sous-préfète nous présente les problèmes notamment économiques et sociaux : les problèmes de thermalisme, des forêts, les retraits des fruits et légumes. Ensuite chacune des administrations dit également ce qui s'est passé dans son secteur. Il n'y a pas de compte rendu écrit. Tout se passe de façon cordiale et positive. »

Chef de division

Mais ces coopérations informationnelles informelles ne se réduisent pas à des problèmes structurels : le facteur humain joue dans cette matière et pour tous les acteurs interrogés un rôle important.

« Il est important de se connaître si on veut travailler ensemble. On est sur le même territoire, souvent avec la même clientèle. Alors c'est vrai que si on se connaît, on en parle, on mange ensemble à midi »

Chef de brigade

Ainsi plusieurs cas de figure existent : 1/ l'information concerne l'activité de l'administration des douanes mais pas celle de la police (ex : en matière de contributions indirectes, de fraude douanière etc.) : l'information est conservée par les douaniers si ce sont eux qui la détiennent ; elle est transmise à la douane si les policiers la détiennent sous réserve que les policiers ou gendarmes pensent qu'elle peut être utile aux services douaniers et que les rapports entre administrations sont satisfaisants ; 2/ l'information concerne l'activité de la police mais pas celle de l'administration des douanes (ex : informations en matière d'ordre public). On est dans une perspective inversée par rapport à la situation précédente : l'information est conservée par les policiers si ce sont eux qui la détiennent ; elle est transmise à la police si les douaniers la détiennent sous réserve que les douaniers pensent qu'elle peut être utile à la police et que les rapports entre administrations sont satisfaisants ; 3/ L'information est utile aux deux organisations, policière et douanière, comme par exemple, en matière de stupéfiants. Plusieurs cas de figure se présentent alors.

Soit il s'agit d'intervenir de manière rapide afin de conclure une affaire (ex : une livraison de stupéfiants va avoir lieu dans des délais brefs), soit il s'agit d'une enquête plus longue ne nécessitant pas d'action opérationnelle immédiate. Dans le premier cas, si l'un des services est inapte, pour des raisons diverses (ex : déficit de moyens humains ou matériels, engagement sur une autre opération, intérêt relatif pour l'affaire en cours etc.), à intervenir, il peut informer l'autre afin de lui donner des éléments d'information à des fins d'intervention. Il faut pour cela qu'une réelle confiance existe entre les services policiers et douaniers et que l'effet d'opportunité et les intérêts qui y sont liés (réaliser une affaire) pour agir soient jugés comme transférables. Dans le second cas, les échanges d'informations entre douane et police sont plus sélectifs, moins liés à des facteurs d'ordre conjoncturels, est donc nécessairement envisagés sous un angle plus stratégique : l'information est alors envisagée comme une ressource permettant de se positionner favorablement dans le champ des relations entre institutions.

Ces processus informels d'information réciproque sont peu formalisés, laissant à chaque service la possibilité d'informer ou non les autres services. Cette information réciproque, parce qu'elle n'est pas formalisée, repose sur la confiance entre les services. A propos des matières sur lesquelles les services ne se perçoivent pas vraiment en concurrence, l'information semble circuler de manière satisfaisante ou du moins, sa transmission ne pose pas de problème particulier à partir du moment où le fonctionnaire ou le service concerné prend en compte l'existence d'un « extérieur répressif », ce qui est loin d'être toujours le cas. En revanche, sur les matières d'ordre mixte qui intéressent les services de police et de gendarmerie autant que les services douaniers, une concurrence (souvent douce et structurée sur l'ignorance mutuelle) s'installe et les rétentions d'information sont plus fréquentes.

Mais, cette transmission d'information entre police et douane est également structurée par la prise en compte, par chacun des services, des impératifs de procédure judiciaire. Ainsi, lors de leurs échanges informels d'informations, policiers et douaniers, douane et police, sont particulièrement vigilants quant à l'utilisation finale des renseignements qu'ils délivrent. Deux cas de figure se présentent alors. Si l'information demandée par l'un des services n'a pas pour objet d'établir une procédure judiciaire ou contentieuse, alors les échanges informels d'information ne posent que peu de problème à la condition que chacune des agences de sécurité joue le jeu d'une bonne coopération par la fourniture

réciproque de renseignement. La coopération entre police et douane apparaît alors comme informelle et contractuelle, n'impliquant aucun autre acteur (sauf les indicateurs policiers ou les aviseurs douaniers) et basée sur le modèle du don et du contre don. En revanche, si l'information demandée l'est aux fins d'être intégrée dans une procédure judiciaire, et est donc susceptible d'être versée comme pièce dans un dossier judiciaire, alors le caractère informel des transmissions d'informations entre police et douane devient plus délicat. A l'informalité succède le formalisme. En effet, les agents ou les organisations de la police ou des douanes qui auraient transmis ces renseignements s'exposeraient d'une part à des poursuites judiciaires mais également à voir cassé par la justice les procédures d'enquêtes bâties. Donc, si échanges d'informations il y a, celles-ci doivent rester du domaine du secret partagé et non divulgué.

Sur le plan opérationnel, ces coopérations sont d'ailleurs limitées par le droit. En effet, les services douaniers sont souvent sollicités pour leur droit de visite des personnes, des marchandises et des moyens de transport. Or, ce droit de visite ne peut être utilisé par les douaniers que pour la constatation des infractions relevant du code des douanes. Dans le cas contraire, il s'agit d'un détournement de pouvoir. Ainsi, la jurisprudence a-t-elle sanctionné l'intervention des douaniers pour le compte d'agents de police afin de procéder à l'ouverture du coffre d'une auto censée contenir un appareil de détection de radars⁶³³. De même, la régularité de l'intervention des douaniers pour faire procéder à l'ouverture des bagages d'une personne suspectée de trafic de faux documents administratifs pour des policiers a-t-elle été contestée par la justice⁶³⁴. Ces incompatibilités posées par le juge, sont destinées à protéger les citoyens vis-à-vis d'un cumul de pouvoirs dont ils pourraient avoir à souffrir. Cependant, elles instaurent une séparation relativement formelle des activités policières et douanières qui peuvent parfois s'interpénétrer dans la pratique. Par exemple, il arrive souvent que les forces de douane et de gendarmerie ou de police effectuent des contrôles à la circulation sur les mêmes points de contrôle. L'établissement de ces contrôles conjoints douane/police ou gendarmerie est dicté par plusieurs impératifs. D'abord la présence massive des forces de l'ordre sur un point déterminé est considérée par les services comme dissuasive au regard de l'éventualité d'un passage en force par un véhicule. Le nombre d'agents présents permet aux différentes agences de se compléter dans la gestion des flux de véhicules et de renforcer la sécurité des personnels et des

⁶³³ Cass crim., 18 décembre 1989, Souchal : Bull crim n°485

⁶³⁴ Cass crim., 11 mai 1992, Nizare Mamode : RJD n° 11002.

opérations. Les contrôles sont parfois effectués de façon conjointe au regard du faible nombre de points géographiques qui permettent de mettre en œuvre des contrôles à la circulation, par exemple dans des zones de montagne ou sur des zones autoroutières, tout en assurant la sécurité des usagers et des agents. Services de douanes et services de police ou de gendarmerie peuvent donc se trouver, de manière coordonnée a priori ou de manière totalement aléatoire, dans la situation de procéder à ces contrôles conjoints. Des dispositifs tels que les PDS permettaient d'organiser de tels contrôles conjoints encadrés par le préfet et le procureur. Ces opérations qui entrent aujourd'hui très clairement dans le champ d'intervention des préfets peuvent être vécus par certains douaniers de terrain comme des actions lourdes qui ont plus une visée démonstrative qu'une véritable efficacité.

« Les opérations Pyrénées 1 et 2, Hazeldonk, tout le monde sait que quand on lance des opérations comme ça, il y a la PAF, la douane... Ce sont des opérations lourdes, trop lourdes, qui coûtent énormément en moyens, en temps et en hommes, et pour peu de résultats. »

Chef de subdivision

« Pour les PDS il fallait qu'on se montre, qu'on fasse un peu de cinéma...c'était l'époque des vols de voiture et des incendies... il fallait rassurer la population. »

Chef de poste

C'est plus de la prévention que de la répression, des contrôles inopinés. C'est pour rassurer peut être la population, que c'est pas du pipeau... mais la douane pour les usagers dans les PDS... c'est surtout le contrôle de police, de sécurité... rassurer la population, montrer qu'il y a des contrôles qui sont faits...nous on participe mais ce n'est pas notre rôle primordial... vu qu'il y a le proc, les OPJ... ils peuvent le faire... parce que nous on n'a pas besoin de ça pour faire des contrôles... avec le 60 CD on se met sur des points de contrôle... avec le respect des règles de sécurité pour les contrôles routiers. ».

Chef de poste

L'association des forces de douane aux opérations de contrôle à la circulation des PDS était vécue différemment selon les départements, comme le démontrent les témoignages suivants.

« Les PDS, quand c'est sorti, on était en tenue avec les gendarmes, sur des ronds-points. Et comme on avait une bonne connaissance sur le secteur, dès qu'ils

arrêtaient quelqu'un, on allait vérifier l'identité etc. Mais maintenant ici, c'est abandonné. »

Chef de poste

« Ici les PDS ça marche. Cinq ou six fois par an on fait des opérations ensemble, des réunions de concertation... C'est souvent des contrôles à la circulation le vendredi voire le samedi soir, la nuit. Ce sont des contrôles à la circulation avec les autres services, avec le procureur présent sur le terrain. Ici, il y a une quarantaine de points contrôle : sur un point il y aura la police et la douane, sur un autre la gendarmerie etc. »

Chef de poste

« C'était assez carré. Nous si on contrôlait, si on trouvait des stupés, on faisait notre transaction. Et comme le proc était présent, il désignait en direct le service de police pour les suites de l'affaire et la procédure de droit commun. Tout le monde était sur le terrain avec le proc... »

Chef de poste

Lors de ces opérations conjointes, les différentes forces tentent de séparer leurs activités de contrôle, chaque service procédant séparément en fonction de ses priorités d'action et moyens légaux. Cependant, la proximité géographique et les compétences de chacun rendent illusoire une imperméabilisation totale de leurs actions. Si, en utilisant leur droit de visite lors d'un contrôle, les douaniers découvrent une infraction pénale, alors ils en informent les services de police ou de gendarmerie présents sur le même point de contrôle. Peut-on alors parler véritablement d'un détournement de pouvoir ? Ces interactions sont plutôt considérées par les agents des deux corps comme un échange de bons procédés entre services intervenant dans un contexte précis et faisant converger leurs pouvoirs vers l'accomplissement d'une mission commune. La présence de l'autorité judiciaire sur le terrain, est alors considérée par les services comme une garantie de la rapidité de traitement de l'affaire et de la probité avec laquelle les agents mènent leur mission.

Ces remarques sont néanmoins aujourd'hui sans doute de moins en moins pertinentes. Si les douaniers peuvent toujours être mobilisés dans des actions de contrôle conjoints avec des policiers ou des gendarmes, l'extension des pouvoirs des OPJ en matière de visite des véhicules et des bagages les rendent beaucoup moins dépendants de la mobilisation du droit de visite des personnes, des marchandises et des moyens de transport des services

douaniers. Le chaînage qui consistait à mobiliser des douaniers pour effectuer un contrôle « inopiné » et permettre ainsi la constatation d'une infraction pénale apparaît de moins en moins utile au regard de la convergence des pouvoirs des deux types de forces.

B – Douaniers et policiers dans des structures mixtes

La volonté d'instaurer des modes de coopération plus opérationnels entre police et douane a également pris une forme organisationnelle, toujours dans le domaine des stupéfiants, au travers de la constitution de Bureaux de Liaison Permanents. Comme le soulignait l'un de nos enquêtés, « *il en existe un aux Antilles Guyane et un dans le Nord Pas de Calais, à Lille, car ce sont deux régions sensibles en matière de stupéfiants. Dans ces structures il y a un douanier, un policier et un gendarme qui essaient de coordonner leurs actions réciproques tout en restant sur leurs missions* ». Ces BLP, créés en 1997, étaient des structures de coopération à vocation opérationnelle. Leur mise en œuvre a été décidée, à titre expérimental, dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre le trafic de stupéfiants et la toxicomanie de 1995. La circulaire interministérielle du 13 mai 1997 relative au renforcement de la coordination des moyens répressifs pour la lutte contre le trafic de stupéfiants dans les régions Antilles-Guyane et Nord-pas-de-Calais, instaurait ainsi un dispositif global comprenant trois structures distinctes de nature complémentaire : un comité régional ou zonal, une cellule de coordination judiciaire et un bureau de liaison permanent. Les deux BLP étaient installés au siège du service régional de police judiciaire (SRPJ) et avaient trois missions principales : gérer un état permanent des objectifs des trois principaux services répressifs (police, gendarmerie et douane) afin d'éviter les chevauchements dans les enquêtes ; promouvoir et développer les échanges entre les différents services répressifs de la zone ; analyser et synthétiser le renseignement en matière de stupéfiants. Le BLP de Lille était alors composé de trois agents (deux gendarmes et un policier), la douane n'étant pas représentée au sein même du BLP, même si deux agents du groupe « recherche » de l'échelon DED assuraient une liaison. Le BLP des Antilles était composé de quatre fonctionnaires : un policier, deux gendarmes et un douanier. L'agent de la douane, issu de l'antenne de la DED de Guadeloupe, n'y était toutefois pas affecté en permanence : il assurait une présence partielle mais régulière permettant d'assurer la liaison avec les services douaniers de la zone.

Cette présence en pointillé des services douaniers au sein des BLP démontre que les coopérations entre les différentes agences de sécurité étaient alors loin de déboucher sur des coopérations opérationnelles et sur un dépassement des cultures et des intérêts corporatifs sur cette question des stupéfiants. Ainsi, les BLP constituaient une plateforme d'échange sélectif de renseignement sur les enquêtes de stupéfiants plutôt qu'un véritable service opérationnel. Les échanges permettaient alors de limiter les chevauchements entre enquêtes douanières et policières et instituaient les bases d'une régulation de l'activité des différentes agences répressives, de créer un ordre partiel dans le champ de la lutte contre les stupéfiants. Selon le rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites du Sénat (2003), à Lille, le dispositif a permis d'éviter 19 doublons d'enquêtes en 1999, 41 en 2000, 53 en 2001 et 58 en 2002. Pour le BLP Antilles-Guyane, en 2002, 24 doublons d'enquête auraient été évités. Le même rapport, souligne que les BLP « ont obtenu des résultats sensiblement différents. Dans l'ensemble, si un nombre non négligeable de doublons d'enquête ont pu être évités grâce à ces structures, leur efficacité en termes d'analyse, de synthèse et de mutualisation du renseignement reste à prouver ». Quant à l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, il dressait un bilan mitigé des deux bureaux, précisant que « *le partage des renseignements et des objectifs s'est peu développé car les structures qui devaient accompagner le fonctionnement des BLP pour l'exploitation du renseignement et la définition des objectifs n'ont jamais fonctionné* ». Conçus à l'origine comme des structures de coopération à vocation opérationnelle, les BLP n'ont donc pas permis alors de dépasser les rigidités structurelles entre services et à instituer un nouveau partage des affaires qu'ils ont à traiter.

Les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR) ont ensuite été présentés comme constituant la structure opérationnelle pour les différents services tant sur le plan de l'effectivité de l'échange d'informations que sur celui de l'action déployée en matière d'enquête ou de suites judiciaires. La volonté d'associer les douanes aux GIR semble tenir au départ à leurs moyens juridiques spécifiques. Si les fonctionnaires des douanes sont peu à même d'apporter une véritable plus-value à l'action policière sur les questions relatives aux « incendies répétés et organisés de véhicules » ou aux « vols par ruse contre les personnes âgées, agressions à domicile, vols à la voiture bélier ou à main armée », ils peuvent en revanche venir consolider l'arsenal répressif dès lors que le GIR doit affronter des questions relatives aux trafics de stupéfiants, de fraudes ou de marchandises entrant dans le champ de compétence des services douaniers. Ainsi, la circulaire consacrant les GIR

souligne qu'« en matière de trafics, et plus généralement d'économie souterraine, quelle qu'en soit l'origine, tous les prolongements douaniers et fiscaux possibles seront mis en œuvre. Un correspondant sera en outre désigné par le trésorier payeur général pour assurer dans ce cadre les actions de recouvrement offensif qui s'imposent ».

Les missions des douaniers rattachés aux Unités Opérationnelles de Commandement (UOC) du GIR consistent à faciliter l'échange d'informations générales ou opérationnelles entre cette unité et les services douaniers⁶³⁵. Au plan opérationnel, l'interlocuteur direct de cet agent est l'adjoint au directeur régional, afin de faciliter l'articulation avec les échelons du renseignement douanier (DED, BR et CERDOC lorsque la circulaire a été adoptée). Au plan opérationnel, les dispositions douanières prévoient également que la collaboration des douanes aux GIR est susceptible de revêtir deux formes complémentaires : la fourniture de renseignements d'une part et la participation des services aux contrôles et enquêtes d'autre part⁶³⁶. Rien de bien nouveau finalement si l'on considère que les PDS étaient alors toujours activables. En matière d'enquêtes cependant, les modifications apparaissent plus profondes mais demeurent néanmoins limitées. En effet les agents des douanes participant aux GIR peuvent appuyer, à titre d'experts techniques, les services de police judiciaire. Il en allait d'ailleurs ainsi avant la mise en place des GIR. Néanmoins, la proximité immédiate entre des agents appartenant à plusieurs services étaient conçue comme devant favoriser ce rôle de conseil et d'appui technique des douaniers sur des affaires comprenant une dimension douanière (souvent très technique et appréhendée avec plus de difficulté par les services de police et de gendarmerie).

⁶³⁵ Ses missions, définies par la DGDDI, consistent à : 1/ participer à l'analyse du renseignement disponible au sein de l'UOC ; 2/ informer les services partenaires sur les missions et l'organisation des services douaniers ainsi que sur leur cadre juridique d'intervention ; 3/ informer les services douaniers des objectifs assignés à l'UOC ; 4/ contribuer à la bonne complémentarité des actions menées localement par la douane d'une part, et les autres services de l'Etat d'autre part, dans le domaine de la lutte contre l'économie souterraine ; 5/ encourager la coopération entre l'ensemble de ces services ; 6/ obtenir le concours de la douane au profit des GIR et réciproquement ; 7/ orienter l'UOC dans les demandes qu'elle adresse à la douane ; 8/ alerter l'échelon DED selon la sensibilité des opérations à mener ou des renseignements à obtenir. Cet agent est destinataire de l'ensemble des informations échangées entre l'UOC et la douane. Il doit en outre s'assurer du bon respect des règles de procédures s'agissant des affaires impliquant des services douaniers.

⁶³⁶ Pour l'administration des douanes, les échanges d'information peuvent s'effectuer à partir de constatations ou de soupçons douaniers pouvant avoir une incidence directe ou indirecte sur la sécurité intérieure (stupéfiants, capitaux, armes...). La DNRED et les centrales interrégionales du renseignement (CIR) étaient alors ici désignées comme les interlocuteurs uniques de l'UOC pour la transmission spontanée de renseignements à l'attention du GIR (transmissions ne répondant pas à une demande spécifique de l'UOC). En ce qui concerne les actions directement opérationnelles, les personnels ressources douaniers peuvent être appelés à prendre part à des opérations initiées par l'UOC (contrôles renforcés ponctuels associant l'ensemble des services répressifs).

Ainsi, les douaniers peuvent tout d'abord user de leurs pouvoirs d'investigation spécifiques, et notamment de leur droit de visite des personnes, des marchandises et des moyens de transports. Néanmoins, si le GIR agit dans le cadre d'une opération judiciaire, l'apport des facultés d'investigation douanières est d'un intérêt limité puisque l'autorité judiciaire peut de fait octroyer aux services de police le droit de procéder à des perquisitions. Quant à l'articulation des pouvoirs policiers et douaniers, en dehors du cadre judiciaire, elle ne semblait pas avoir été un point particulièrement débattu lors de la création des GIR. Or on sait combien les douaniers, mais aussi les juges, se voulaient alors respectueux du bon emploi des pouvoirs douaniers qui ne peuvent être mis en œuvre que dans le cadre du respect du droit douanier. Cette remarque semblait d'ailleurs confirmée par l'audition Directeur général des douanes, François Mongin, par la commission d'enquête du Sénat sur les drogues illicites en 2003. Celui-ci déclarait : « les agents qui participent aux UOC ou aux GIR agissent sur la base du corpus juridique de doctrine qui leur est propre. Les agents des douanes agissent à ce titre sur la base du code des douanes, qui est leur seule base de légitimité juridique. Or les UOC sont, comme vous le savez, dirigées par un membre du Service régional de police judiciaire ou par un membre de Section de recherche de la gendarmerie nationale. Nous avons donc affaire à des officiers de police judiciaire qui mettent en œuvre quotidiennement le code de procédure pénale. Toute la difficulté pour les agents des douanes est donc d'arriver à trouver leur place dans un dispositif qui est dominé par la mise en œuvre du code de procédure pénale et par la difficulté que peuvent avoir ces agents à se situer dans ce cadre alors qu'ils ne sont pas officiers de police judiciaire. Le fait de les amener à instrumentaliser des procédures qui relèvent de la procédure judiciaire peut mettre en péril les procédures diligentées dans le cadre des UOC ou des GIR. Pour autant, cela n'empêche pas les GIR de fonctionner dès lors que l'on admet que les agents qui y sont mettent en œuvre les pouvoirs pour lesquels ils sont habilités, et si les GIR mettent davantage en œuvre un certain nombre de procédures ressortissant plutôt du domaine de la police administrative, il n'y a évidemment alors aucune difficulté à ce que les agents des douanes instrumentalisent sur la base du code des douanes, de même que les agents des impôts instrumentalisent sur la base du code général des impôts. Toute la difficulté vient du réglage entre la part jouée par la procédure pénale et la part jouée sur la base des autres codes qui peuvent être utilisés, mais je pense que c'est un problème de réglage initial et qu'il est tout à fait possible, en intégrant cette difficulté et ce problème de répartition de compétences, d'arriver à faire fonctionner ces équipes ».

Cette volonté du directeur général des douanes de marquer l'autonomie des procédures et moyens d'action douaniers, constituait également pour la douane la volonté de préserver sa zone d'autonomie. Par exemple les services douaniers centraux soulignaient alors qu'« il conviendra d'attirer l'attention des autres services de l'Etat sur les pouvoirs et l'expertise de la douane s'agissant en particulier de l'analyse des documents comptables et commerciaux pratiquée au titre du code des douanes ou du livre des procédures fiscales », marquant ainsi la spécificité des procédures douanières. Ce rappel est également réalisé pour ce qui est de l'articulation des pouvoirs douaniers avec ceux des autres services répressifs. Ainsi « l'intervention des agents des douanes dans le cadre de contrôles opérationnels mis en œuvre par les GIR doit s'effectuer dans le strict respect des pouvoirs qui leur sont conférés par le code des douanes et le livre des procédures fiscales. Le service devra donc veiller à l'articulation des contrôles afin d'éviter toute difficulté liée au risque de détournement de procédure ». L'argument procédural et légaliste, apparaît ainsi comme un vecteur de la différenciation des mondes policier et douanier. Il permet ainsi une relativisation des logiques de domination du champ de la sécurité intérieure au profit des douanes au sein de l'espace des positions constitué par les relations entretenues par les acteurs et institutions présentes dans ce microcosme répressif que constitue le GIR.

Mais plus largement, et en prenant en considération les remarques opérées par le Directeur général des douanes en 2003 sur l'articulation des procédures, la douane entend bien intégrer les GIR afin de travailler sur des affaires à caractère purement douanier. Ainsi, dans une circulaire de la DGDDI, les instructions font valoir : « A cet égard, il devra être souligné que la participation de notre administration à l'action des GIR doit correspondre aux compétences et aux pouvoirs traditionnellement exercés par notre administration : en effet, la plus-value de la douane au dispositif sera d'autant plus grande que l'intervention sollicitée vise des domaines spécifiquement douaniers : opérations commerciales ou financières avec l'étranger, contrôle de changeurs manuels, d'opérateurs ou d'établissements soumis à des réglementations spécifiques (produits soumis à accises, entrepôts...). Le contrôle des personnes, des marchandises et des moyens de transport sur l'ensemble du territoire entre pleinement dans cette définition »⁶³⁷.

⁶³⁷ La position ambiguë des services douaniers au sein des GIR, notamment dans les phases précontentieuses, tenant à la domination de fait des logiques pénales, apparaît alors comme vectrice d'une domination policière et d'une instrumentation douanière si les services douaniers eux-mêmes ne contribuent pas à engager un travail symbolique d'explicitation et de légitimation de leurs cadres normatifs et modes

La présence de la douane au sein des GIR peut donc permettre, sur certaines affaires pouvant tomber sous le joug du droit répressif douanier, de procéder à des saisies, à des confiscations des produits du crime et de faciliter l'engagement de poursuites judiciaires sur le plan douanier et fiscal et non plus seulement pénal. Ces actions qui visent à « taper dans le portefeuille », doivent néanmoins être mises en œuvre avec circonspection sous peine de voir, par exemple en matière de petits trafics de stupéfiants, des « lampistes insolubles » condamnés à de lourdes amendes administratives ou judiciaires que l'administration ne pourra jamais recouvrer. En dépit de l'affirmation liminaire d'user du droit pénal administratif et des moyens juridiques des services douaniers, il faut noter que le contenu de la circulaire sur les GIR demeure peu éclairant sur les modalités pratiques de ces emplois. Ce silence laisse supposer que l'articulation des pouvoirs et procédures pénales et douanières demeure la même qu'auparavant, et que le regroupement des différents services au sein du GIR ne s'accompagne pas d'une amélioration, ni même d'une simple clarification, des procédures légales de coopération des services douaniers et policiers.

S'est également posé ainsi la question des moyens humains prélevés pour une administration aux effectifs relativement réduits. L'affectation permanente d'un inspecteur ou, à défaut d'un douanier de catégorie B, au sein de l'UOC pèse sur l'organisation des services. Sur ce point, la mise en place des GIR ne bouleverse en rien le schéma traditionnel de participation des services douaniers aux politiques de sécurité intérieure. On retrouve d'ailleurs dans les instructions douanières adressées aux services la volonté de limiter fortement les velléités d'user de manière trop régulière des ressources humaines douanières aux fins de mener des opérations au caractère douanier relativement incertain ou lointain comme cela avait été le cas lors de la mise en place des PDS. Le fait de prélever des agents d'une unité, une brigade par exemple, peut paralyser celle-ci, mais surtout avoir des conséquences sur la planification de l'action des autres unités. Mais, d'autre part, ne permet-il pas à l'administration douanière de limiter les potentialités de

d'action. Ainsi, les mêmes instructions douanières soulignent qu'« il conviendra donc de sensibiliser les préfets, les procureurs et les responsables des UOC à l'ensemble des outils contentieux mis à la disposition de notre administration afin que soient poursuivies et sanctionnées les infractions à la réglementation douanière et des contributions indirectes », de même qu'« en matière douanière, les douaniers affectés au sein des GIR exercent pleinement leurs pouvoirs dans le cadre d'une procédure douanière initiée sur la base de renseignements policiers ». Il est par ailleurs rappelé que tout contrôle, effectué dans le cadre du GIR, ayant conduit à la constatation d'une infraction douanière ou fiscale (CI) doit être mené à son terme par les seuls agents des douanes et donner lieu à rédaction d'un procès-verbal.

l'instrumentation préfectorale sur ses agents ? Les instructions de la DGDDI aux directeurs régionaux sur les GIR en 2003 posent en tout cas un cadre précis s'agissant de l'investissement des moyens douaniers au service des GIR. Elles soulignent ainsi : « Afin de répondre aux sollicitations qui seront exprimées à la douane à ce titre, il conviendra d'adopter une attitude de coopération diligente et constructive. Il est clair, toutefois, que l'implantation actuelle de nos effectifs, comme leur disproportion considérable avec ceux de la police et de la gendarmerie ne peuvent autoriser notre administration à prendre part aux GIR à un niveau comparable à celui de ces partenaires ; ce n'est d'ailleurs nullement là l'objectif visé par ce dispositif ».

On trouve à nouveau cette culture de l'autonomie douanière cultivée vis-à-vis de l'autorité judiciaire et notamment du parquet. Ainsi, la même circulaire douanière, si elle reconnaît que l'« implication des parquets dans les programmes d'action des GIR est nécessaire pour la bonne cohérence de la politique pénale » et qu'« en matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et militaires regroupés dans les GIR agiront en fonction des objectifs définis sous la direction de l'autorité judiciaire, conformément au code de procédure pénale », elle n'en oublie pas moins de souligner que la douane possède ses propres ressources de traitement des infractions, en partie autonomes par rapport aux diligences judiciaires. Elle souligne ainsi que la participation systématique des procureurs au processus décisionnel ne signifie pas que l'intégralité des interventions du GIR se fera dans le cadre de procédures judiciaires. En effet, s'agissant des trafics et de la lutte contre l'économie souterraine, la circulaire interne des douanes sur les GIR enjoint de mettre en œuvre tous les prolongements douaniers et fiscaux possibles.

De plus, il apparaît que les candidatures de douaniers pour représenter leur administration au sein des GIR ne se soit pas soldée par un grand succès, la difficulté tenant notamment à des considérations liées aux modes d'évolution de carrière des douaniers. Comme le soulignait le ministère de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur les drogues illicites en 2003 : « nous avons un petit problème avec les douanes. Il se trouve qu'il y a dix ans, j'ai dirigé les douanes pendant deux ans, en tant que ministre du Budget, je connais donc leur efficacité et leur professionnalisme. Nous avons eu un petit problème un peu administratif. Pour que les meilleurs soient volontaires pour intégrer les GIR, il faut que ceux, douaniers, policiers ou gendarmes, qui les intègrent ne soient pas sortis de leur administration et soient reconnus

dans une possibilité d'avancement. Je m'en suis ouvert avec M. Mongin, Directeur Général des douanes, pour mettre ce petit point en place. Cela va se faire ».

Un autre paramètre tient au commandement de l'UOC. Si les équilibres entre police nationale et gendarmerie nationale ont été relativement respectés, en revanche, aucun douanier n'a été promu à la tête de semblable structure. On peut comprendre cette position : police et gendarmerie sont des organisations spécialisées en matière de sécurité intérieure et de police judiciaire. En revanche, le douanier affecté dans un GIR est sous le commandement du chef de l'UOC : il se trouve de ce fait soumis à l'autorité d'un fonctionnaire extérieur à sa hiérarchie traditionnelle⁶³⁸. Le chef de l'UOC établit d'ailleurs une fiche d'appréciation des douaniers présents dans le GIR, destinée à être remise au notateur direct. Néanmoins, la circulaire de la DGDDI relative à la mise en place des GIR rappelle d'ailleurs que, « lorsqu'ils sont ainsi placés à la disposition d'un service extérieur, les membres du groupe demeurent sous l'autorité du chef du groupe. Cette précision doit être comprise dans la limite des dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents du MINEFI, et notamment du décret n° 2002-893 du 15 mai 2002 qui prévoit que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a autorité sur la direction générale des douanes et droits indirects ». Le dispositif GIR prend également peu en considération les spécificités du découpage douanier du territoire, et notamment le fait que les régions douanières ne correspondent pas aux régions administratives. S'agissant par ailleurs des agents des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires, les modalités de leur éventuelle participation aux GIR n'ont pas été précisées. Or selon que l'on rattache au GIR un douanier provenant d'une brigade territoriale, d'une brigade de recherche, de la DED, ou un ODJ et la configuration dans laquelle il se trouvera sera spécifique.

Les douaniers sont également présents au sein de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPol), rattaché à la Direction Centrale de la Police Judiciaire (DCPJ) qui constitue le point de contact unique entre les services de police français et leurs homologues étrangers, notamment en ce qui concerne les canaux de coopération Interpol, Schengen et Europol. Pour autant, les douaniers disposent également de leurs propres canaux de « coopération douanière » dans le cadre de l'Assistance Administrative

⁶³⁸ Dans le même ordre d'idées, la circulaire souligne que le GIR peut-être mis à la disposition temporaire soit du Directeur départemental de la sécurité publique, soit du commandant de groupement de la gendarmerie départementale sur un secteur géographique et des objectifs déterminés.

Mutuelle Internationale (AAMI) dont le point de contact est implanté à la DNRED. Parmi les organisations visant à regrouper des agences de sécurité différentes, on peut également identifier les Centres de Coopération Police Douane (CCPD) qui réunissent, aux frontières nationales, des policiers, des gendarmes et des douaniers français, aux côtés de leurs homologues étrangers. L'article 39 du chapitre I^{er} (coopération policière) du titre III de la convention d'application de Schengen impose aux Etats Parties un devoir d'assistance entre leurs services de police aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables. Il précise que, dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministères compétents des Parties contractantes, et souligne que : « les dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties contractantes ayant une frontière commune. Les Parties contractantes s'informent mutuellement de ces accords. » Afin de développer la coopération policière avec les Etats membres voisins et Parties aux accords de Schengen, la France a engagé des négociations sur la base d'un modèle de convention transfrontalière policière et douanière établi en 1996 dans le cadre du comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure. Ces CCPD succèdent à deux formes de coopération frontalières institutionnalisées : les Bureaux Centraux Nationaux Juxtaposés (BCNJ) et les Commissariats commun. Les premiers ont une origine plus ancienne puisqu'ils ont progressivement été installés aux frontières nationales, réunissant en leur sein les services de police et de douane des Etats frontaliers, à partir de la fin des années 1950. Les seconds, installés dans les années 1990, ne comprenaient pas de douaniers mais seulement des services de police.

Les centres de coopération policière et douanière sont à la disposition de l'ensemble des services nationaux chargés de missions de police et de douane en vue de favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Ils ont notamment pour objet de lutter contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière, et de prévenir des menaces à l'ordre public et les trafics illicites. Dans ces matières, et au sein de ces nouvelles structures, les services compétents recueillent et échangent des informations relatives à la coopération en matière policière et douanière. De même, ils contribuent à la préparation et à la remise d'étrangers en situation irrégulière, à l'aide à la préparation et au soutien des observations et des poursuites transfrontalières, ainsi qu'à la coordination de mesures conjointes de surveillance dans la zone frontalière. Les agents en fonction dans les centres de coopération policière et douanière travaillent en équipe et

s'échangent les informations qu'ils recueillent. Ils peuvent répondre aux demandes d'informations des services compétents des deux Parties.

On ne possède pas aujourd'hui d'éléments approfondis les modalités de coopération au sein de ces structures binationales et notamment sur la place que les services douaniers y occupent. Les travaux d'Azilis Maguer sur les réseaux de coopération policière et douanière à la frontière franco-allemande, apportent néanmoins un certain nombre d'éclaircissements. Ils montrent notamment les difficultés des douanes françaises pour trouver une place satisfaisante au sein de ces structures. Nos propres travaux sur la frontière franco-espagnole et franco-andorranne font apparaître que la coopération s'y déploie également de manière relativement limitée, même entre services nationaux, si l'on se place du point de vue douanier.

C – Coopérations, concurrences et gestion de l'autonomie organisationnelle

De nombreuses réformes sont intervenues au cours des deux dernières décennies afin d'encadrer les relations entre l'action douanière et l'action judiciaire. Cela n'a pas toujours été le cas et ces relations ont longtemps été marquées par une forme de semi-autonomie. Lorsque nous avons procédé à nos investigations de terrain au cours des années 1990 et 2000, les frottements entre enquête de police judiciaire et action douanière intervenaient en premier lieu lorsque, en vertu du droit général de réquisition de la force publique, les OPJ, le procureur de la République ou le juge d'instruction, procédaient à la réquisition des services douaniers. Ces réquisitions avaient, dans la plupart des cas, pour finalité d'obtenir l'assistance matérielle des maîtres de chiens de l'administration des douanes. Les douaniers intervenant dans ce cadre, ne pouvaient pas mettre en œuvre les pouvoirs du code des douanes ou du livre des procédures fiscales (LPF), ni effectuer aucune constatation d'infraction douanière ou en matière de contributions indirectes, sous peine de nullité de la procédure. D'un point de vue juridique, suite à de telles réquisitions, la seule possibilité de déboucher sur une constatation douanière (ou en matière de contributions indirectes) consistait à se joindre à l'action de droit commun, sur la base des procès-verbaux établis par les OPJ et à la condition que ces procédures comportent les éléments permettant de caractériser l'infraction douanière ou en matière de contributions indirectes. La douane ne pouvait donc intervenir, d'un point de vue légal, que lors de la phase répressive contentieuse, et non au niveau de la constatation des infractions.

Les douaniers pouvaient également être réquisitionnés sur un plan « technique », en tant que « personne de l'art », afin de procéder à des examens techniques ou scientifiques. Conformément à la jurisprudence Biotteau de la Cour de Cassation (arrêt du 3 octobre 1996), les constatations d'infractions douanières ou en matière de contributions indirectes, effectuées par des agents des douanes requis judiciairement en qualité d'assistants techniques au titre des enquêtes de flagrance ou des enquêtes préliminaires, pouvaient être juridiquement valables, si elles étaient effectuées dans les conditions suivantes : découverte incidente et inopinée de l'infraction, et infraction flagrante au sens de l'article 53 du code de procédure pénale. Les réquisitions judiciaires ne devaient pas permettre aux agents des douanes d'effectuer des actes d'investigation ou des constatations, dans des circonstances et selon des modalités ne respectant pas celles prévues dans les textes du code des douanes ou du livre des procédures fiscales⁶³⁹. Dans ces cas on retrouve la volonté des instances douanières de se prémunir contre les éventuels détournements des pouvoirs douaniers pouvant découler de collaborations / instrumentations jugées excessives avec les services de police, notamment au niveau de la phase judiciaire.

Si l'on exclut l'utilisation de la réquisition par les OPJ et les autorités judiciaires, la douane participe selon d'autres modalités à des processus d'enquête. Ainsi, elle mène des enquêtes administratives, dans lesquelles les autorités judiciaires interviennent de façon ponctuelle de façon à limiter l'autonomie des douaniers dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs. Ces enquêtes douanières ne sont pas des enquêtes de police judiciaire au sens où elles ne relèvent pas des dispositions du code de procédure pénale mais du code des douanes. Néanmoins, comme nous avons pu le souligner, il existe un certain nombre d'infractions

⁶³⁹ Afin d'éviter les risques de détournement de procédure, la distinction suivante était envisagée par l'administration des douanes : 1/ **les interventions en tant qu'assistant technique, dans les lieux privés ou dans les lieux privés ouverts au public**. Ces interventions excluent, par principe, toute constatation incidente effectuée par les agents des douanes judiciairement requis en assistance technique en matière douanière. En effet, dans ce cas, le seul fondement juridique de l'accès à ces locaux consiste dans la réquisition. Dès lors, si les agents des douanes constatent une infraction douanière flagrante, la réquisition judiciaire est un moyen de disposer de plus de pouvoirs que le code des douanes ne l'aurait permis, d'où l'existence d'un détournement de pouvoirs. En revanche, s'agissant d'une demande d'assistance technique pour accompagner des OPJ dans un débit de boissons, des constatations d'infractions en matière de contributions indirectes peuvent, en théorie, être valablement opérées par les agents des douanes, si les conditions prévues par l'arrêt Biotteau sont réunies. En effet, au titre de l'article L26 du LPF, les agents des douanes ont accès, sans formalités, à ce lieu professionnel que constitue un débit de boissons. La réquisition judiciaire ne créerait donc pas plus de droits aux agents des douanes que le LPF ; 2/ **les interventions effectuées dans les lieux publics ou sur la voie publique** : dans ce cas, les agents des douanes peuvent, étant judiciairement requis sur le fondement des articles 60 et 77-1 du code de procédure pénale, se trouver en situation de respecter les modalités de mise en œuvre des pouvoirs du code des douanes ou du LPF.

mixtes, relevant à la fois d'incriminations douanières et d'incriminations pénales. Si, sur le plan des poursuites l'action pénale et l'action fiscale peuvent être mises en œuvre de manière concurrente, les processus d'enquête visant à établir les responsabilités et les éléments factuels dans ces affaires mixtes peuvent eux aussi se cumuler. On peut donc identifier, outre les réquisitions qui positionnent la douane de façon instrumentale, trois modes d'agencement entre enquête administrative douanière et enquête judiciaire :

1/ L'affaire n'est pas du ressort de compétence de l'administration des douanes : si les premiers éléments de l'enquête sont constatés par des douaniers, ces derniers informent alors les services de police ou de gendarmerie compétents. Cette information peut prendre un tour plus ou moins formel au regard des relations entretenues entre les services et des intérêts conjoncturels de l'administration des douanes (par exemple en termes d'affichage médiatique). Le type de service informé peut résulter des territoires (zone police nationale ou zone gendarmerie nationale par exemple) ou des secteurs de compétence des services, ainsi que de la nature et de l'ampleur de l'affaire. Les douaniers peuvent donc être à l'initiative d'une enquête de police du fait des constatations qu'ils effectuent dans leur travail quotidien. Dans cette configuration, l'administration douanière ne s'engage pas dans un processus d'enquête et effectue un renvoi vers le service jugé compétent.

2/ L'affaire est seulement du domaine de compétence de l'administration des douanes. L'enquête peut être initiée sur la base d'une information ou d'une constatation douanière ou bien policière. L'enquête douanière est alors menée de manière autonome, les instances judiciaires n'intervenant que pour la mise en œuvre de pouvoirs coercitifs par les enquêteurs douaniers. Il n'y a pas, a priori, de mise en œuvre concurrente d'une enquête policière pour les mêmes faits. Néanmoins, il peut arriver de manière incidente que les auteurs présumés d'infractions douanières faisant l'objet d'une enquête, fassent simultanément l'objet d'une autre enquête de police judiciaire, mais pour des faits différents.

3/ L'affaire relève à la fois de la compétence douanière et policière. Si ce sont les informations ou les constatations douanières qui font émerger l'affaire, les douaniers mettent en œuvre les actes de procédure douanière leur permettant de mener leur enquête sur le plan administratif à partir des pouvoirs conférés par le code des douanes (ex : interrogatoires, retenues, visites domiciliaires etc.). Néanmoins, depuis la consolidation du

statut d'ODJ et du champ croissant d'intervention de ces derniers, la tendance est aujourd'hui de confier à ces derniers les suites de la procédure, notamment si des connotations pénales sont susceptibles d'émerger au cours des investigations. Avant que certains douaniers n'obtiennent le statut d'ODJ, les enquêteurs douaniers ne pouvaient intervenir que dans un cadre administratif et même si ce cadre était relativement judiciairisé au niveau de la mise en œuvre des pouvoirs douaniers. N'ayant pas le statut d'OPJ, les douaniers étaient rapidement limités dans la poursuite de leurs investigations qui étaient ensuite souvent confiées à un service de police ou de gendarmerie dès lors que l'affaire induit des prolongements en matière pénale. Ce passage de la procédure douanière à la procédure pénale engendrait une articulation et parfois une superposition des deux ordres normatifs. Ainsi, comme on a pu le noter, la durée de la retenue douanière s'impute par exemple sur la durée de la garde à vue policière.

L'obligation de passer la main à des OPJ était parfois mal acceptée par les douaniers. En effet, les enquêteurs douaniers comprenaient parfois mal qu'ils aient à passer la main à un autre service répressif et qu'ils n'aient plus la possibilité de mener à bout l'affaire initiée par leurs soins. A cela, il faut ajouter un facteur d'ordre culturel qui permet d'opérer analytiquement certains rapprochements entre enquêteurs douaniers et policiers : tout comme leurs homologues policiers, les enquêteurs douaniers se concevaient comme des « chasseurs », abandonnant parfois les logiques fiscales valorisées par leur administration d'origine, mais qui s'actualisent principalement lors des phases contentieuses, pour adopter les postures policières du « crime fighter ». De plus, les enquêteurs douaniers désapprouvaient parfois ce passage de relais pour des questions techniques : les OPJ connaîtraient mal la matière douanière et ne seraient pas toujours à même de prendre en compte toutes les dimensions de celles-ci. Enfin, les enquêteurs douaniers faisaient valoir que, par manque de temps, certains services de police ou de gendarmerie à étaient confiées certaines affaires d'initiative douanière ne les menaient que très imparfaitement à leur terme, voire les abandonnaient lorsque des affaires jugées plus prioritaires occupent ces services. Le fait que les magistrats puissent aujourd'hui confier la suite d'une enquête initiée par des douaniers dans le champ administratif, à d'autres douaniers disposant de pouvoirs judiciaires permet d'apporter des éléments de résolution des difficultés ci-dessus évoquées ... sauf sans doute dans le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants pour lesquels les ODJ ne peuvent être saisis seuls.

Ces arguments ont souvent conduit les services douaniers et policiers à jouer cavalier seul. Une circulaire concernant la lutte contre les trafics de stupéfiants soulignait en 1999 de manière très lucide les difficultés pouvant surgir à partir d'un manque de coordination entre les services : « la pluralité de services répressifs (police, gendarmerie, douanes), aux compétences territoriales diverses, sont appelés à intervenir sur les trafics de stupéfiants, ceux-ci étant par définition translocaux. Il peut en résulter que plusieurs services, agissant en enquête préliminaire ou sur commission rogatoire, enquêtent sur le même trafic ou sur des séquences connexes, avec des objectifs d'enquête parfois différents. De tels chevauchements sont manifestement de nature à préjudicier aux résultats des investigations »⁶⁴⁰. Ce type de situation semble ainsi perdurer comme le note le récent rapport de la Cour des comptes. Pour les magistrats de la Cour, « les débats entre la Douane et l'autorité judiciaire portent sur les modalités d'action de la Douane. Celle-ci peut agir de sa propre initiative par la voie administrative, en s'appuyant sur le seul code des douanes, jusqu'au règlement du dossier éventuellement (par transaction), sous réserve du contrôle exercé par l'autorité judiciaire sur l'exercice de certains des pouvoirs douaniers. Le traitement des affaires douanières peut aussi être placé sous la direction de l'autorité judiciaire, d'office dans le cas du SNDJ, dans les autres cas si la Douane décide de passer par la voie judiciaire. La question est alors de savoir à quel stade intervient cette judiciarisation. L'autorité judiciaire, tout en étant consciente que les parquets n'ont pas les moyens de suivre tous les contentieux douaniers, tend à estimer préférable, quand cela est justifié, qu'elle soit saisie le plus en amont possible, y compris pour décider du service auquel elle confie l'affaire. La Douane peut être réticente à emprunter cette voie, par souci de préserver sa liberté d'action, par crainte de voir l'autorité judiciaire confier un dossier qui l'intéresse à un service de police ou de gendarmerie »⁶⁴¹. Ces remarques ne sont pas de pure forme. En effet, comme le soulignait l'un des douaniers rencontrés durant l'enquête :

Planquer pour la même chose ? C'est arrivé ! il y a quelques années. On était dans la cuve et les gendarmes planquaient dans une maison. Les gendarmes ont repéré notre cuve, ... on était en civil. La chance a fait qu'il y avait une commission rogatoire pour proxénétisme sur le gars qu'on surveillait. Nous on était dessus pour les stups. Donc le juge d'instruction nous a dit de travailler ensemble. Nous on a fait 100 g d'héro, une belle affaire pour notre unité, et eux l'affaire de proxénétisme. Mais s'ils avaient eu la CR pour stups ça aurait foutu le bordel... on aurait dû se retirer. Et s'ils nous avaient pas vu, si on avait fait un flag un jour où

⁶⁴⁰ CRIM 99-07 G1/17-06-99. NOR : JUSD9930090C. Stupéfiants.

⁶⁴¹ Cour des comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Janvier 2015.

eux ne surveillaient pas, ça aurait pu foutre le bordel entre les services... Mais on ne savait pas... on avait la conscience tranquille. C'est pour ça qu'il y a ces réunions... et on devrait se faire confiance. »

Chef de brigade

Comme le notait encore récemment la Cour des comptes, ce défaut d'articulation entre le champ administratif et judiciaire peut conduire à des situations délicates. Ainsi, comme le souligne la Cour, « la Douane agissant de son propre chef en matière administrative n'a ni besoin ni obligation juridique d'informer préalablement ou concomitamment l'autorité judiciaire. Le défaut d'information peut susciter des problèmes car la Douane peut, sans le savoir, interférer avec des procédures judiciaires déjà en cours. Faute de concertation en amont, l'autorité judiciaire peut se trouver placée devant le fait accompli. Il peut en résulter de sérieux inconvénients si une intervention dont la Douane a pris seule l'initiative vise des personnes présentant des risques pour l'ordre public. Il peut alors arriver qu'une procédure judiciaire doive être ouverte : tel a été le cas récemment lors des événements du 27 avril 2014, où un malfaiteur a été tué par un douanier lors de l'interception d'un « go fast »⁶⁴².

Les modalités de coordination peuvent donc intervenir au niveau judiciaire. La circulaire judiciaire du 17 juin 1999 relative à la lutte contre les trafics de stupéfiants insistait d'ailleurs sur le fait que « la coordination des services répressifs, tant en termes d'objectifs que de modalités d'intervention des services, est essentielle dans la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'insuffisance de celle-ci conduit inéluctablement à une moindre efficacité de l'action judiciaire. Les parquets doivent en conséquence s'impliquer pleinement dans la définition et la mise en œuvre de l'activité déployée par les services répressifs ». Encore faut-il que les différentes administrations jouent le jeu les unes envers les autres et développent des pratiques transparentes. Comme le souligne la circulaire précitée, « la pluralité des services répressifs appelés à intervenir sur les trafics de stupéfiants, sur des ressorts confrontés à une activité importante en la matière, a conduit certains parquets à mettre en place des dispositifs spécifiques de coordination de l'action de ces services, destinés à éviter enquêtes parallèles ou chevauchements d'enquête, toujours préjudiciables à l'efficacité de l'action répressive. Il a ainsi été expérimenté des « conventions d'objectifs ponctuels de répression ». Le principe de ces conventions d'objectifs repose sur

⁶⁴² Cour des comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Janvier 2015, p. 103

l'information réciproque des différents services en charge de la lutte contre les trafics de stupéfiants et sur l'identification d'objectifs clairement ciblés, qu'ils soient territoriaux, tels que les investigations portant sur un quartier ou sur un commerce, ou intéressant des personnes déterminées (un individu ou une famille suspectés de se livrer au trafic de stupéfiants). Ces objectifs sont arrêtés à partir d'éléments concrets, permettant de déclencher l'ouverture d'enquêtes préliminaires. L'objectif défini et le service saisi, sous le contrôle du parquet, sont ainsi identifiés par l'ensemble des autres services attirés au dispositif (SRPJ, sécurité publique, gendarmerie, douanes, OCRTIS ou autre service dont la participation au dispositif apparaît nécessaire) »⁶⁴³.

Cette rationalisation de l'action inter-services pouvait permettre d'assurer ponctuellement une meilleure coordination entre les agences répressives. Selon le rapport sénatorial sur les politiques menées en matière de drogues rendu public en 2003⁶⁴⁴, les recommandations contenues dans la circulaire du 17 juin 1999 semblent être restées lettre morte. Citant le rapport d'évaluation du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances, l'OFDT souligne que « dans sa mission de coordination interministérielle de l'action opérationnelle des services concernés par le trafic de stupéfiants (gendarmerie et douanes), l'OCRTIS semble s'être heurté à de nombreuses résistances (et) peine à faire fonctionner sa transversalité ». De plus, sur la base des informations fournies par l'OFDT, « le nombre de fonctionnaires affectés à cet office n'a cessé de diminuer et le détachement d'un agent des douanes à l'OCRTIS a été particulièrement difficile à concrétiser ». Les modalités de coopération entre OCRTIS et DGDDI sur la question des stupéfiants demeurent, on le voit, relativement limitées. Si les oppositions frontales ayant émergé au début des années 1990 se sont apaisées, les deux institutions restent encore rivées sur leur légitimité propre à intervenir de manière autonome dans le champ des stupéfiants.

Cet ensemble d'arguments a souvent été mobilisé par l'administration douanière, et notamment par les services de la DNRED, pour demander aux gouvernements successifs

⁶⁴³ La circulaire note également qu'« une concertation et un suivi régulier avec les services concernés sur la mise en œuvre d'un tel dispositif sont indispensables. La pratique a par ailleurs mis en évidence qu'il convenait, pour lui conférer une dimension opérationnelle, de le subordonner aux conditions suivantes : les objectifs retenus doivent être suffisamment précis ; ils doivent être fixés pour une durée déterminée ; ce dispositif a vocation à concerner les trafics de moyenne ampleur en milieu urbain, sur des ressorts où l'activité contiguë des différents services en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants est importante. ».

⁶⁴⁴ Mme Nelly OLIN, Rapporteur M. Bernard PLASAIT. *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, Sénat, 2003, p.244.

d'accorder aux enquêteurs douaniers le statut d'OPJ. Cette demande récurrente a trouvé une issue récente porteuse de modifications profondes sur la place de la douane dans le champ de la sécurité et dans le processus pénal.

Si l'on omet l'implication des différents services répressifs dans ces nouvelles structures d'action partenariales, il faut noter que le partage des informations n'est jamais totalement transparent lors des réunions de concertation et de coordination, qu'elles soient organisées au niveau préfectoral ou judiciaire. Comme le note J. C. Thoenig, dans sa théorisation de la « gestion systémique de la sécurité publique »⁶⁴⁵, « on se fait un devoir d'assister à la réunion, on la trouve même utile. Mais on en questionne la nécessité et on pratique s'il le faut une rétention appuyée de l'information pertinente »⁶⁴⁶. Il poursuit en soulignant que « les discours qui accompagnent la gestion prescrite des relations d'interdépendance entre les institutions recouvrent des pratiques ambivalentes. On ne rejette pas vraiment les procédures et les situations concrètes de rencontre avec des tiers qu'elles couvrent, mais on ne les investit guère. Elles paraissent une ressource pour s'informer sur autrui en même temps qu'une contrainte pour maintenir sa propre autonomie. Les participants s'efforcent de garder les mains libres pour l'institution qu'ils représentent. On n'engage ni ses collaborateurs ni ses chefs. On évite toute situation qui permettrait à des tiers de trop peser sur sa propre institution. Ceci dit, chacun sait que l'autre ne joue pas le jeu. La situation est collectivement admise, car cela arrange chacun de garder du recul au nom de la prudence ».

Ces relations peuvent chercher à se réguler via la mise en place d'accords ou d'espaces de régulation. Ainsi, les ministres de l'Intérieur et du Budget ont signé le 20 juillet 2010 un protocole d'accord visant à formaliser la coopération instituée entre la Douane et les services de gendarmerie et de police tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Celui-ci concerne les échanges d'informations, la coopération judiciaire, la coopération scientifique, à la formation et aux échanges de bonnes pratiques. Comme le souligne la Cour des Comptes, « la signature de ce protocole a induit une relance des contacts. Les trois directeurs généraux des douanes, de la police et de la gendarmerie, qui ne s'étaient plus réunis depuis 2008, se sont réunis à nouveau, à l'initiative du directeur général des

⁶⁴⁵THOENIG Jean-Claude. « *La gestion systémique de la sécurité publique* ». In *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, p. 357-392.

⁶⁴⁶ *Ibidem* p. 367.

douanes, le 24 mai 2011. Ces réunions sont censées être désormais régulières⁶⁴⁷ (au rythme d'une tous les deux ans) et être précédées et suivies de deux réunions techniques entre les responsables opérationnels, la première préparatoire à la réunion des trois DG et la seconde de mise en œuvre des décisions. Un officier de liaison de la Douane a été affecté auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale (sous-direction de la police judiciaire) en novembre 2012, et sert de point de contact, y compris avec les offices relevant de la gendarmerie. Le service central de renseignement criminel de la gendarmerie et la direction du renseignement douanier échangent des informations. Une convention relative à la mise en place d'un partenariat en matière d'équipements et de logistique est en cours de discussion, de même qu'un protocole entre la Douane et la gendarmerie maritime. Les relations sont plus difficiles entre la Douane et la GTA (gendarmerie du transport aérien) notamment à Roissy. Les équipes cynophiles de la GTA spécialisées en détection de stupéfiants n'y interviennent plus actuellement en zone douane dans l'attente de la définition d'un *modus vivendi*. Au plan central, les trois partenaires s'engagent à se tenir informés des phénomènes détectés et des modes opératoires employés par les malfaiteurs. Ainsi, dans la lutte contre les réseaux criminels organisés, les responsables des échelons de la DOD de la DNRED, les chefs des services territoriaux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et les commandants des sections de recherche sont tenus de s'informer mutuellement des enquêtes qu'ils conduisent⁶⁴⁸. Au niveau territorial, des protocoles de coopération locaux ont également ont ainsi été signés entre polices et douanes depuis 2011 à Poitiers, Orléans, Nantes, Nice, Bordeaux, en Corse, Toulouse, Marseille, le Havre, Bordeaux, Le Havre, 5 juin 2014.

Néanmoins, la concertation et les coopérations entre services, lorsqu'elles s'inscrivent dans des cadres formels impliquant nécessairement des éléments contraignants et le plus souvent routinisés, se traduisent par l'adoption de postures institutionnelles valorisant des logiques d'action basées sur une ouverture relative et stratégique. En suivant Thoenig, et en prenant en compte l'administration des douanes, on affirmera que « le problème auquel sont confrontés les acteurs de la sécurité publique n'est pas celui de la coopération en soi, mais celui de la gestion de leur autonomie dans un contexte d'action marqué par de

647 Comme le note la cour des comptes : « Cependant la suivante a eu lieu seulement en décembre 2014, sans la participation du DGPN ».

648 Cour des comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Janvier 2015.

constantes situations d'interdépendances »⁶⁴⁹. Mais pour les services douaniers, le partage d'information est d'autant plus risqué lorsqu'ils agissent sur un domaine mixte, soumis à la fois au droit douanier et au droit pénal général. La logique d'action administrative qu'ils adoptent peut alors entrer en concurrence avec les logiques policières ou judiciaires. Les douaniers ne possèdent pas d'habilitation générale à exercer des compétences judiciaires et ils risquent alors, au niveau opérationnel, d'être dessaisis par le parquet au profit des services de police et de gendarmerie. Ces derniers sont d'ailleurs souvent jaloux de leurs prérogatives. En l'absence d'une régulation judiciaire, cela peut donner lieu à des tensions importantes entre les services, comme le démontrait l'un de nos enquêtés en décrivant un contexte particulièrement conflictuel qu'il avait vécu lors de sa carrière :

« Les flics n'étaient pas contents de nous voir arriver ... c'est certain. Le SRPJ de X a essayé de nous casser les reins sur la première affaire. Ça s'est très mal passé, avec arbitrage de la Chancellerie tout de suite. Ensuite, ça s'est assaini. Mais c'est sûr que l'on est allé au carton ! On est arrivé, et il fallait partager le gâteau. Ils n'étaient pas contents ! Pourtant il y en avait pour tout le monde ! Par la suite on a travaillé ensemble sur certaines affaires et ça s'est très bien passé parce que le parquet nous a obligé à travailler ensemble. »

Chef de division

Il est possible d'analyser l'action des services comme la résultante d'une compétition dans un environnement concurrentiel. Cette concurrence trouve son origine dans la volonté de chaque agence d'obtenir sinon un monopole dans certains domaines, du moins d'accéder à une position prédominante par rapport à ses concurrents. Les bénéfices tirés sont ici d'ordre symbolique, reflétant la capacité d'une agence à surpasser les autres dans la régulation d'un domaine. Comme le soulignait un chef de subdivision,

« Il y a toujours ce que l'on appelle la guerre des polices. Il y a toujours entre services une concurrence, une compétition. L'essentiel c'est qu'il faut que ce soit positif. Il y aura toujours du négatif mais il faut essayer de faire en sorte que ce soit positif. Je leur dis à mes douaniers de ne pas hésiter à aller voir les gendarmes, les flics, de discuter ensemble... C'est pas toujours facile ».

Chef de division

Les luttes les plus fortes entre police et douane concernent sans doute les relations entre l'OCRTIS et la DNRED concernant le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants. On a pu le constater lors des débats relatifs à l'attribution de pouvoirs en matière de

⁶⁴⁹ Idem p. 372.

livraison surveillée et de d'infiltration dans les années 1990 ainsi que lors de la création du statut d'ODJ. L'attribution de ce statut aux douaniers aurait pu réguler et pacifier ces conflits. Néanmoins, le statut d'ODJ a toujours été amputé de la compétence relative aux trafics de stupéfiants, sauf si les autorités judiciaires décident de composer des équipes mixtes réunissant des OPJ et des ODJ. La prééminence de la police nationale, et notamment de l'OCRTIS, sur les douaniers est donc toujours négociée par les services douaniers qui cherchent toujours à préserver leur autonomie d'action en la matière. Comme le notait la Cour des comptes les transferts d'informations statistiques des douanes vers l'OCRTIS sont problématiques. Ainsi, « l'OCRTIS établit au niveau interministériel les statistiques de saisies de stupéfiants sur le territoire national au moyen du logiciel OSIRIS. Or le bilan publié par la Douane n'est pas cohérent avec les données de l'OCRTIS. La Douane affiche des résultats supérieurs à ceux de la police, de la gendarmerie et de la Douane réunies selon les données compilées par l'OCRTIS (en 2013 par exemple 7,2 tonnes de cocaïne selon la Douane contre 6 tonnes selon l'OCRTIS). La Douane ne transmet à l'OCRTIS que les données concernant les affaires donnant lieu à suite judiciaire (hors transactions) et non pas au fil de l'eau mais sous forme d'un récapitulatif annuel. Elle refuse de communiquer ses chiffres à l'OCRTIS avant le point de presse annuel du ministre du budget »⁶⁵⁰. Autre exemple donné par la Cour des comptes, celui qui concerne l'alimentation de fichiers communs « par arrêté du 11 juillet 2012, le directeur général de la police nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale et le directeur général des douanes et des droits indirects ont été autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel répertoriant les personnes faisant l'objet d'une enquête ou d'une procédure en matière de trafic de stupéfiants dénommé « Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants » (FNOS) ayant pour finalité de permettre le partage d'informations, de coordonner l'action des services, de manière à éviter des enquêtes parallèles ou redondantes. Or il a été constaté à plusieurs reprises et en plusieurs endroits (Lyon, Marseille...) que, dès que les affaires de stupéfiants atteignaient une certaine ampleur, il n'y avait plus d'échanges d'information. La DGPN reproche à la Douane de ne pas alimenter le FNOS et attribue cette attitude à la volonté de celle-ci de contourner les risques que l'autorité judiciaire attribue les enquêtes à d'autres services que ceux de la Douane »⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ Cour des comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Janvier 2015, p 50.

⁶⁵¹ Idem, p. 110.

De même, les douaniers sont réfractaires à s'engager dans des espaces de coopération qui seraient dominés par les services de police. Comme le notait encore la Cour des comptes : « en septembre 2010, une nouvelle structure intégrée et interministérielle a été créée au sein de l'OCRTIS, la Division du renseignement et de la stratégie (DRS), chargée d'améliorer la coordination de la lutte contre les trafics transnationaux de stupéfiants et de renforcer les capacités d'analyse et de traitement des menaces liées à ces trafics. Dans la mesure où la Douane ne reconnaît pas en pratique la légitimité interministérielle de l'OCRTIS, il n'est pas acquis que cette initiative soit couronnée de succès. Cette « émulation » conduit à des doubles emplois regrettables : ainsi, il existe de longue date en Martinique une antenne de l'OCRTIS en principe chargée centraliser le renseignement, où la Douane est représentée, mais la DNRED a entrepris de créer son propre centre d'analyse du renseignement maritime aux Antilles (CAR-MA: recueil d'information Caraïbes) »⁶⁵².

Ces luttes peuvent se traduire sur un plan plus opérationnel. Ainsi, les policiers ont pu arrêter des douaniers infiltrés en les faisant traduire devant les tribunaux, en leur opposant que leur action ne s'inscrivait dans aucun cadre judiciaire. Cela a été notamment le cas dans « l'affaire de Dijon » qui a profondément tendu les relations entre les services de l'OCRTIS et ceux de la DNRED. Récemment, c'est au cours d'un contrôle douanier et d'une constatation inopinée qu'une opération de livraison surveillée menée par l'OCRTIS va être interrompue et la haute hiérarchie policière inquiétée au regard des libertés prises avec la procédure⁶⁵³. La réforme sur la douane judiciaire qui a institutionnalisé de nouvelles modalités de coordination de l'action inter-service sur des domaines mixtes ne se sont donc pas traduites sur la question des grands trafics de stupéfiants par un apaisement des rivalités entre services de police et de douane.

Pour les services douaniers, il est possible d'identifier deux éléments spécifiques qui structurent les relations inter-services dans le champ de la sécurité. Le premier agit comme un amplificateur des logiques concurrentielles. Il est relatif aux zones géographiques de compétence de chaque agence. Les services de police et de gendarmerie sont répartis géographiquement, tout débordement de leurs limites territoriales découlant d'une opération de police judiciaire sous contrôle du parquet ou d'un juge d'instruction. En

⁶⁵² Cour des comptes. *L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics*. Janvier 2015, p110
⁶⁵³ *L'ancien patron des stups convoqué en vue d'une possible mise en examen*, Libération, 23 août 2017.

revanche, les services douaniers possèdent leurs propres territoires qui ne tiennent aucun compte des découpages en Zones de Police Nationale (ZPN) et Zones Gendarmerie Nationale (ZGN). Ainsi, les enquêteurs douaniers peuvent-ils intervenir soit au niveau local, soit au niveau national. Aucune coordination de leur action n'est imposée, et ils peuvent donc agir sur l'ensemble du territoire avec des risques d'empiètement sur des affaires policières ou judiciaires. Cependant, le faible nombre d'enquêteurs douaniers limite l'émergence de situations de concurrence effective. Le second élément de structuration intervient en termes de pacification des relations. En effet, il est possible d'identifier une sécurité intérieure élargie, incluant un certain nombre de domaines dans lesquels les forces douanières possèdent un monopole d'action. Ces dernières interviennent alors dans un environnement non concurrentiel, ce qui exclut toute compétition effective entre agences au niveau national.

Cependant, la recherche de l'intérêt corporatiste dans le champ de la sécurité ne reflète que partiellement les modes de structuration des relations douane / police. Comme le souligne Thoenig, « il existe par ailleurs des situations et des espaces nombreux où l'interdépendance entre acteurs s'accompagne d'une production de coopération informelle. Elle se développe autour de contrats mutuels et implicites et prend le contre-pied d'un univers jalonné d'obstacles tels que la guerre des « polices », les rivalités entre corps, le risque d'apparaître comme inféodé à des tiers ou la peur d'être manipulé par autrui »⁶⁵⁴. En effet, les échanges d'information sont souvent initiés par les relations cordiales, voire amicales, que certains agents, policiers et douaniers, nouent quotidiennement sur le plan territorial.

« Tout à l'heure par exemple un gendarme a téléphoné. Il voulait voir C. Ils ont des trucs ensemble et puis c'est un problème de personnes aussi. Je ne suis pas au courant de tous les détails... Mais il faut se voir pour certaines choses... c'est mieux que le téléphone. Au commissariat on y va au moins une fois par semaine... Comme on va identifier les voitures... on connaît physiquement les flics du commissariat qui s'occupent des stupés... De toute façon les voyous ils sont connus

⁶⁵⁴ Ibidem. Pour Thoenig, cette coopération présente un certain nombre de traits qui en rendent la détection difficile : *Elle est vécue sur un registre qui est celui des affinités entre personnes, des goûts personnels, voire des valeurs ou des émotions connues et se légitime par l'amitié ou la sympathie personnelles des partenaires ; Elle est tacite, flexible, sans engagement formel et de longue durée. À tout moment, un partenaire peut se retirer ; Elle se gère sur le mode de la confiance humaine. ; Elle prend des apparences de transgression institutionnelle et est pratiquée de manière discrète, sur un mode caché, voire déviant. Ses auteurs la rationalisent sur le mode de l'exception, distinguant la logique institutionnelle de la logique des sentiments. Elle est un havre de bons sentiments dans un monde cruel et anonyme ; Elle lie parfois des individus qui, par ailleurs, jouent à minima entre eux sur le registre formel de la concertation et de la coordination inter-institutionnelles ; Elle entraîne des conséquences directes pour l'exécution des tâches »*

de tout le monde. Ce qui change c'est le domicile, la voiture ou les relations ... et ça on se le dit... Le physique aussi... s'il a la barbe maintenant, les cheveux longs... dernièrement on a travaillé sur une fille d'origine réunionnaise, brune et les cheveux longs... dès les 3 ou 4 premières planques on s'est rendu compte qu'elle avait les cheveux courts et qu'elle était blonde. Par la radio on essayait de se passer des renseignements... (rires) »

Chef de brigade

On peut également souligner que des situations de compétition peuvent également exister entre certains agents, entre brigades ou entre certains services au sein même de l'institution douanière.

D – Douane et sécurité, une légitimité d'action négociée

Si l'on interprète extensivement la loi et les potentialités d'action des services douaniers, ces derniers peuvent aujourd'hui intervenir dans un grand nombre de matières. Comment est alors définie l'action des services douaniers et notamment sa légitimité dans le champ de la sécurité intérieure et la régulation de certains secteurs ? Cette légitimité peut d'abord se fonder sur la possession de compétences pour agir dans certaines matières qui peuvent être catégorisées par les acteurs comme des « missions de sécurité » Il est possible répartir de la manière suivante les missions remplies par la douane entre celles où la douane possède une « compétence exclusive » et celles où elle détient une « compétence partagée » avec d'autres services.

Compétences exclusives	Compétences partagées
Trafic commercial (licences, certificats d'origine, transit, valeur, etc.); Trafic voyageurs (franchises, bordereaux de vente à l'exportation, etc.); Obligation déclarative de capitaux, accises, contributions indirectes (alcool et boissons alcooliques, tabac manufacturés, huiles minérales, etc.); Politique Agricole Commune (retraits des fruits et légumes).	Blanchiment de capitaux, TVA intra-communautaire; Trafic illicite de stupéfiants et de psychotropes, drogues licites, produits précurseurs, oestrogènes et anabolisants; Armes et munitions, matériels de guerre, précurseurs d'armes chimiques; Biens à double usage civil et militaire, contrefaçons, biens culturels; Pornographie et pédophilie; Marchandises dangereuses pour la moralité publique; Mouvements transfrontaliers de déchets, matières nucléaires; Protection de l'environnement, animaux et végétaux menacés d'extinction; Protection des consommateurs, contrôle des obligations sanitaires des végétaux et animaux; Immigration; Travail illégal; Sécurité aéroportuaire, contrôle des transporteurs routiers (temps de conduite).

On constate que de nombreuses compétences « partagées », notamment en ce qui concerne les matières inscrites dans le droit pénal douanier aux articles 414 et 415 du code des douanes qui visent la répression de divers trafics liés à des marchandises prohibées, qui sont également susceptibles de relever de la compétence des agences policières et du droit pénal de droit commun. En se basant sur cette classification, il est possible de s'accorder sur la reconnaissance d'une « sécurité intérieure élargie » composée de trois modes de participation de la douane aux missions de sécurité intérieure.

Mode 1 : Il existe tout d'abord « une sécurité intérieure à laquelle ne participe pas la douane » : maintien de l'ordre, lutte contre les violences urbaines, lutte contre la délinquance de voie publique sont par exemple des missions auxquelles la douane n'est pas associée. Ce premier mode est représentatif de la notion de sécurité intérieure telle qu'elle est aujourd'hui envisagée dans sa conception la plus restrictive mais aussi la plus courante : l'ordre public ainsi que la protection des personnes et des biens sur un territoire déterminé. On peut d'ailleurs y ajouter les missions du petit ordre public que l'on désigne souvent sous la dénomination de « tranquillité publique ». La douane, elle ne possède dans ces secteurs ni compétences précises, ni savoir-faire particulier, et la culture professionnelle douanière est éloignée de la prise en charge de ces matières.

Mode 2 : Il est ensuite possible d'identifier « une sécurité intérieure à laquelle participe la douane en complémentarité/concurrence avec d'autres services ». Il s'agit d'une sécurité qui fait l'objet d'un partage entre les services douaniers et d'autres administrations (police, gendarmerie, mais également services des impôts, de la répression des fraudes etc.). La lutte contre l'immigration clandestine, les trafics de stupéfiants, les trafics d'armes, les contrefaçons etc.... sont ainsi, par exemple, autant de secteurs pour lesquels la douane détient une compétence partagée avec d'autres services.

Mode 3 : Il existe enfin une « sécurité intérieure à laquelle participe la douane mais sans la concurrence/complémentarité d'autres services ». Entrent dans cette catégorie la lutte contre les infractions douanières (au sens fonctionnel) et certaines infractions fiscales. L'axiome selon lequel « missions de sécurité intérieure = police/gendarmerie » peut donc être complété par un autre axiome : « missions de sécurité intérieure = douane ». Accepter cet exposé décrivant une forme de participation de la douane à ce que l'on peut catégoriser comme des faits de délinquance économique et commerciale, suppose cependant une

certaine prudence. Il doit en effet être mis en relation avec des éléments d'analyse relatifs à la construction des identités professionnelles.

La légitimité de la douane à intervenir dans ce que l'on peut dénommer « champ de la sécurité intérieure », conçu comme un « ordre négocié », est souvent considérée comme nulle par les acteurs du champ (douane comprise) lorsque celle-ci ne possède aucune compétence pour réguler un secteur (Mode 1). En revanche, elle est souvent considérée comme forte lorsque la douane possède des compétences exclusives (Mode 3). Dans ces deux configurations, les jeux entre la douane et les autres acteurs sont inexistantes ou souvent réduits à leur plus simple expression. Dans le premier cas, la douane n'intervient pas ou peu dans ce noyau de sécurité intérieure, et se borne parfois à être une force de constatation. Les services douaniers, de par leur implantation et leurs activités de contrôle, sont en effet idéalement placés pour découvrir un certain nombre d'infractions pénales et pour agir conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Dans la seconde configuration, un accord sur la légitimité de la compétence exclusive de la douane à réguler certains secteurs, comme par exemple la lutte contre la fraude commerciale, intervient entre les différents acteurs du champ.

En revanche, dans un certain nombre de matières, les services douaniers interviennent selon des modalités négociées : s'ils possèdent une compétence, celle-ci est partagée avec d'autres institutions. La douane participe alors à la régulation de certains secteurs en complémentarité/concurrence avec d'autres agences (Mode 2). Une négociation se noue et se joue autour des représentations de l'action et de sa légitimité. L'ordre négocié du champ se construit autour de la définition par les différents acteurs de la légitimité du caractère « spécialisé » ou « généraliste » de l'action douanière (au sens organisationnel). Ainsi, en matière de trafics de stupéfiants, la douane n'intervient que dans le cadre d'une répression des opérations d'importation ou d'exportation et de détention de grandes quantités de produits. Elle se définit comme peu ou pas compétente pour lutter contre les petits trafics, la détention de très petites quantités et l'usage de stupéfiants. De même, en matière de régulation de l'immigration clandestine, elle n'agit que pour refuser l'entrée aux frontières extérieures Schengen des personnes ne possédant pas les titres nécessaires et, sur les frontières intérieures, pour retenir les personnes aux fins de remise à l'OPJ compétent. En matière de sûreté aéroportuaire, elle intervient uniquement pour le contrôle des bagages de soute en régime international. A ce « mode spécialisé » de régulation on peut opposer un «

mode généraliste ». Entre ces deux modes fondateurs de l'action, il existe une différence de degré plus que de nature. Ils doivent être considérés comme deux pôles entre lesquels se structurent les négociations formelles et informelles entre institutions. En effet, à partir d'une compétence précise des douanes à intervenir dans un secteur, il demeure possible pour les acteurs de définir, contextuellement et relationnellement, le degré de légitimité institutionnelle du caractère « généraliste » ou « spécialisé » de la régulation exercée par les services douaniers.

Les jeux et la négociation de l'ordre dans le champ peuvent s'organiser autour de la détermination de « la compétence légitime » de la douane à intervenir dans la régulation d'un secteur. Ainsi, les autorités nationales, préfectorales, voire les forces de police ou de gendarmerie incitent parfois les services douaniers à s'investir dans certaines matières, alors que dans d'autres, elles freinent les ardeurs de l'administration douanière. Inversement, les services des douanes peuvent revendiquer leur légitimité à intervenir sur un certain nombre de domaines alors que les autres acteurs participant aux logiques de sécurité intérieure restent timides voire hostiles à ces démarches. De même, il arrive que les forces douanières soient réticentes à intervenir contextuellement dans certains domaines. Il apparaît donc que l'ordre dans le champ résulte partiellement d'un processus de négociation, résultant des interactions entre acteurs et pouvant être plus ou moins formalisé, sur la question de la détermination de la « légitimité » de la compétence douanière à intervenir dans la régulation d'un secteur. Les jeux et la négociation de l'ordre dans le champ peuvent également concerner la détermination de la légitimité du caractère « spécialisé » ou « généraliste » de l'action de la douane.

Pour décrire ces processus d'élaboration de représentations croisées, représentations de l'action douanière « pour soi » et « pour autrui », et de négociation de l'ordre, il est possible de proposer le modèle très simplifié suivant, stylisant les positions des acteurs, dans lequel le signe (+) induit une représentation légitimant la douane à intervenir dans un secteur déterminé du champ de la sécurité intérieure et encourageant l'adoption d'un mode d'action « généraliste », et le signe (-) sa non légitimité et l'adoption d'un mode d'action « spécialisé ».

Représentations de la douane	Représentations des autres acteurs
+	+
+	-
-	+
-	-

Bien entendu ce modèle est simplificateur. Pris tel quel il peut néanmoins permettre d'exposer schématiquement les nombreuses interactions entre acteurs, souvent difficilement formalisables, et de décrire les répartitions idéalisées de compétences découlant des représentations qu'ils élaborent à un moment donné. Il ne doit en aucune manière être conçu comme dégageant une répartition atemporelle de la légitimité de la douane à intervenir sur un certain nombre de secteurs et selon des modalités déterminées une fois pour toutes. Bien au contraire, afin d'atteindre un niveau explicatif, il doit être conçu comme prenant en considération un maximum d'éléments contextuels relatifs au nombre d'acteurs, à la conjoncture, à l'histoire des acteurs, aux stratégies bureaucratiques et personnelles etc. Il présente des configurations de représentations de la légitimité de l'action, celles-ci fondant les discours des acteurs et présidant aux répartitions de mission et aux coopérations entre forces. On aboutit donc à quatre grands types de configurations typiques : (+;+), (-;-), (+;-),(-;+) dont deux relèvent du consensus (++; —) et deux du conflit de représentations (+-;-+). Mais le nombre de ces configurations n'est pas limité. Ainsi, entre le « mode spécialisé » le « mode généraliste » de régulation, définis contextuellement par les différents acteurs de façon différentielle ou non, coexistent un certain nombre de paliers intermédiaires susceptibles de faire débat dans les pratiques de coopération. On peut donner quelques exemples pour illustrer ce modèle.

Si l'on analyse les discours des différents acteurs et l'histoire des institutions de sécurité et des pouvoirs publics, on peut constater qu'un certain nombre de tensions ont pu apparaître dans le secteur de la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'administration des douanes a tendu à agir en la matière selon un « mode généraliste ». Prenant pour base la compétence et les pouvoirs conférés par le code des douanes, elle a tendu à autonomiser son action, notamment vis-à-vis de l'Office Central de Répression des Trafics Illicites de Stupéfiants

(OCRTIS), mais également du pouvoir judiciaire. Les services des douanes ont donc développé des pratiques proches de celles des forces de police (livraisons surveillées actives, enquêtes). L'affaire de Lyon (Bordes, 1992) qui a abouti en 1991 à l'arrestation de plusieurs douaniers de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) par le Service Régional de Police Judiciaire (SRPJ) lors d'une opération de livraison surveillée active, peut être interprétée comme une remise en ordre visant à limiter l'autonomie d'action que les douaniers avaient voulu développer. Au caractère « généraliste » de l'action des douanes, au fondement des représentations des agents, était opposée par la police et la justice une autre représentation de l'action douanière (+;-) et de sa légitimité. Finalement c'était moins le non-respect du droit qui était alors en cause, puisqu'un vide juridique existait sur ces pratiques, qu'un conflit de représentations entre les acteurs sur la légitimité du mode d'action. Les services de la justice entendaient frapper un grand coup et limiter le caractère autonomiste de l'action douanière. Pour les services de police, il s'agissait également de faire remarquer aux douaniers que la lutte contre les trafics de stupéfiants était bel et bien coordonnée par l'OCRTIS. On peut donc considérer cette affaire comme typique d'une interprétation divergente de la légitimité de l'action douanière dans la régulation d'un secteur.

Mais tout est question de contexte. Ainsi, toujours en matière de stupéfiants, les services douaniers ont pu adopter un mode d'action « spécialisé » alors que les autorités préfectorales envisageaient leur intervention de manière « généraliste » (-;+). Par exemple, les agents des brigades des douanes ont surtout pour habitude de procéder à des contrôles sur des axes de circulation (routes, autoroutes, ports et aéroports etc.) et les saisies de stupéfiants qu'ils effectuent sont opérées en amont de la chaîne de distribution des produits. Lorsqu'un préfet décide d'utiliser le pouvoir de visite des douaniers pour intervenir en milieu urbain dans le cadre d'opérations « coup de poing », la culture d'intervention douanière est alors souvent heurtée.

Les représentations douanières et policières, qui sont au fondement des pratiques de ces services et de leurs relations mutuelles, n'entrent pas en conflit lorsque la légitimité institutionnelle de la douane à agir dans certains secteurs est structurée par une répartition (juridique ou routinière) plus stricte des compétences. Ainsi, lorsque ces deux types de services ne possèdent pas de « compétences partagées », la question du mode d'action « spécialisé » ou « généraliste » ne fait pas sens pour les acteurs. Ainsi, la

négociation de l'ordre se stabilise rapidement autour d'un accord dans le « Mode 1 » et le « Mode 3 » de participation de la douane aux missions de sécurité intérieure, c'est à dire lorsque la douane ne possède pas de compétence ou lorsqu'elle détient une compétence exclusive dans la régulation d'un secteur.

Ces différents types accords sont ainsi plus délicats à obtenir, plus fragiles, lorsque la douane intervient dans des secteurs où elle possède des « compétences partagées » (« Mode 2 »). Comment ces accords émergent-ils ? D'une part, l'ordre dans le champ peut se stabiliser temporairement lorsqu'une régulation judiciaire clarifie les enjeux institutionnels et définit des espaces de compétence. Il faut pour cela que cette régulation judiciaire soit jugée comme légitime par tous les acteurs sous peine de devenir une variable supplémentaire dans les stratégies d'acteurs. D'autre part, un accord peut émerger en fonction de la structure du champ et de la définition contextuelle des enjeux. Ainsi, en dépit de compétences partagées, policiers et douaniers peuvent travailler quotidiennement sur les mêmes secteurs, voire sur la même affaire, sans se concerter, ni se rencontrer, ce qui exclut toute potentialité de concurrence entre eux. Et, même dans cette dernière configuration, l'accord peut l'emporter au travers de la construction d'une négociation, d'un partage ad hoc des compétences dans l'action, qui n'est pas fondamentalement conflictuelle.

L'action des services de douane dans le champ de la sécurité est donc le résultat d'une construction de représentations partagées ou non de la légitimité douanière à agir dans un ou plusieurs secteurs et de ses modes (« spécialisé » / « généraliste ») de régulation. Ces représentations servent donc de fondement légitimateur ou disqualificateur à un ensemble de pratiques contextualisées. L'ensemble de ces représentations contribue à structurer, dans une perspective dynamique, l'action des forces de sécurité intérieure et celle de la douane et en conséquence le champ de la sécurité intérieure. Ce dernier, conçu comme un « ordre négocié », participe lui-même à la construction de nouvelles représentations de l'action douanière et de sa légitimité, en proposant de nouveaux contextes structurels.

L'intégration de la douane dans une sécurité intérieure élargie, de même que les nombreux frottements entre catégories cognitives et entre action policière et douanière impliquent-ils une transformation ou un ajustement des identités professionnelles ? La douane agit dans le cadre du code des douanes et du droit répressif douanier et non dans le strict cadre du code

pénal. Ainsi elle possède une longue tradition d'autonomie, ce qui tend parfois à accroître la distance que ses membres posent entre elle et d'autres institutions spécialisées dans le domaine de la sécurité intérieure. En effet, les douaniers se définissent peu comme des éléments d'une force de sécurité et n'assimilent pas strictement leur action à celle de la police et de la gendarmerie. Ils possèdent leurs termes propres pour désigner des phénomènes que l'on peut traditionnellement classer dans la sphère sécuritaire. Ils ne parlent pas de « crime et de délits » mais plutôt de « fraudes et de contrebande ». On remarque d'ailleurs combien la notion de « sécurité » est peu acceptée comme qualificatif de leur action par les agents des douanes qui l'assimilent à la coercition physique, au maintien de l'ordre et plus généralement à un magma d'attributions répressives. Il est vrai que leur mission générale est une mission de « contrôle ». Or le contrôle porte en lui une double dimension à la fois administrative et répressive. En dépit de cette remarque, c'est toujours le volet administratif et non pas répressif qui est mis en valeur dans les discours douaniers. Le but de leur action ne serait pas de réprimer mais de s'assurer de la bonne application des réglementations. Cette acception « administrative » de la notion de « contrôle » et la faible culture de la violence physique favorisent cette prise de distance posée par les douaniers entre leur propre action et celle des autres forces de sécurité intérieure.

Cette façon de désigner les choses ne tient pas de l'anecdote. Au contraire, elle marque une différence de culture fondamentale. En cela, les douaniers, quel que soit leur grade ou leur fonction, ne se sont pas tous approprié le vocable de « sécurité » pour définir leurs missions. Si l'on peut objectiver une sécurité intérieure douanière (Mode 3), s'intégrant dans une perspective de sécurité intérieure élargie, il faut reconnaître qu'elle n'est pas intériorisée comme telle par les agents. Ces derniers se perçoivent donc comme partie intégrante d'une force autonome qui intervient dans le champ de la sécurité intérieure ... mais qui n'est pas une force de sécurité. S'ils n'envisagent pas l'acception d'une sécurité intérieure élargie, c'est parce qu'ils considèrent finalement que les matières sur lesquelles ils interviennent relèvent de la « lutte contre la fraude » et non pas de celle de la « sécurité intérieure ». Le fond du débat est donc d'ordre culturel et symbolique, ce que démontrent les catégories langagières utilisées, les douaniers désignant sous une autre forme certains phénomènes et possédant leur propre grille de catégorisation des faits.

Si cette grille de lecture de l'insertion des services douaniers dans le champ de la sécurité tend à mettre en lumière la culture spécifique mais tensions qui s'expriment sur le champ organisationnel

PARTIE III - INSTRUMENTATIONS ET AUTONOMIES DOUANIERES

L'instrumentation du secteur douanier et son encastrement au sein du champ de la sécurité résulte de différentes dynamiques qui se croisent à différents niveaux : international, européen et national. Celle-ci s'effectue selon des modalités discursives et incrémentales, que soulignent l'évolution des politiques publiques douanières et de sécurité et qui sont observables sur le temps long. On essaiera de rendre compte de ces dynamiques d'instrumentation en examinant comment le secteur douanier a été progressivement encadré au sein de différentes politiques de sécurité tout en ayant lui-même progressivement réintégré ces mêmes enjeux dans son agenda de travail.

On entamera cette réflexion en montrant préalablement que les modalités de la coopération entre administrations douanières reposent au départ sur une logique autonome principalement basée sur des enjeux de lutte contre la fraude, donc dans le cadre d'une culture et d'une juridicité douanière, avec la mobilisation d'instruments qui sont ceux de l'Assistance Administrative Mutuelle internationale (AAMI). Cette assistance entre administrations douanières en matière de « lutte contre la fraude » s'est d'abord organisée sur une base uniquement bilatérale, avant que ne se constituent des cadres « multilatéraux » d'une part et « régionaux » d'autre part. Une organisation telle que l'OMD a ainsi tenté d'instituer de nombreux cadres et instruments permettant au champ organisationnel douanier de structurer ses pratiques internationales de coopération administrative, selon une logique multilatérale. L'Union européenne, avec la mise en œuvre d'une Union douanière depuis 1968, a également offert un cadre politique et administratif pour le développement de ces pratiques de coopération douanière internationale. Ces différents cadres de travail (bilatéraux, multilatéraux, régionaux) vont donner lieu à une multiplication des enceintes de coopération formelles et informelles qui rendent souvent difficile toute lecture stable de ces espaces de travail, ces derniers se superposant ou s'hybridant de façon plus ou moins continue.

L'instrumentation du secteur douanier au sein des politiques européennes de sécurité intérieure a sans aucun doute débutée à la suite de la signature des accords de Schengen en 1985. Ces derniers introduisent des « mesures compensatoires » à la suppression des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace européen. Cette configuration entre alors en résonance avec celle du secteur douanier qui a également progressivement recentré son activité sur les frontières extérieures du territoire douanier et sur la lutte contre la fraude. Certaines administrations douanières nationales traversent en effet, à partir du milieu des années 1980, une forme de crise liée à la disparition de ces contrôles aux frontières intérieures. La France est ainsi alors particulièrement affectée. Les services douaniers vont dès lors apparaître progressivement comme des instruments mobilisables d'une part pour assurer des missions de lutte contre la criminalité et d'autre part pour assurer des missions de « garde-frontière » aux frontières extérieures de l'UE. Il s'agira surtout ici d'appréhender les discours et la structuration des politiques publiques de sécurité européennes qui se sont constituées à la suite de la signature des accords de Schengen, puis de celle des différents traités donnant naissance à l'Union européenne et à des espaces européens de libre circulation.

Ainsi, les accords de Schengen vont encourager la coopération entre les autorités de police et de douane des Etats membres sur un certain nombre de questions relatives à la criminalité transfrontalière. Néanmoins, ils n'établiront pas toujours de grandes nuances dans la répartition des missions entre les deux types de secteurs. Cette indifférenciation fonctionnelle en matière de division du travail entre secteurs policiers et douaniers va imprégner les traités européens signés dans les années 1990 et les programmes de travail liés à la mise en place d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

Cette instrumentation du secteur douanier en matière de sécurité va s'accélérer à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Au sein des politiques européennes liées à la mise en œuvre d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), les dimensions douanières vont progressivement acquérir une plus forte autonomie. Parallèlement, car les deux dimensions sont liées, les réactions américaines vont conduire à une restructuration profonde des modalités et stratégies de contrôle des frontières américaines. Les appareils douaniers traditionnels vont ainsi être mobilisés dans la protection du territoire à des fins principalement sécuritaires. La mobilisation américaine et son poids dans les relations commerciales internationales vont se traduire par l'édiction de nouvelles normes de

circulation des marchandises et par la diffusion de nouveaux standards commerciaux intégrant les enjeux de sécurité. Ce sera d'abord l'OMD qui va constituer un relais pour ces réformes, en constituant un forum de formalisation d'un « cadre de norme » de sécurité en matière de douane. Ce nouveau référentiel sera ensuite diffusé au niveau international.

L'Union européenne, à partir des années 2000, a également intégré ces dispositifs dans son architecture douanière et son travail de refonte du code des douanes communautaire. Depuis lors, les stratégies douanières vont faire de la sécurité un axe explicite de mobilisation et d'action des services douaniers. De ce point de vue, le début des années 2000 constitue une période charnière pour l'inscription des enjeux de sécurité intérieure au sein des agendas douaniers. La mise en œuvre d'un nouveau code des douanes à partir de la fin des années 2000 sera également l'occasion d'instituer plus explicitement des instruments nouveaux en matière de sécurité tels que les « analyses de risques » et la mobilisation des acteurs privés dans la sécurisation de la chaîne logistique internationale.

Au niveau français, les services de la DGDDI ont été intégrés dans ces divers processus d'instrumentation des services douaniers au sein du champ de la sécurité intérieure. Dans les années 1990, ils ont notamment été mobilisés dans la lutte contre les produits stupéfiants et autres fraudes, dans une logique de coordination interministérielle rapprochant les espaces policiers et douaniers. Les services des douanes ont également été instrumentés en matière de contrôle des frontières en matière migratoire. Durant ces vingt dernières années, leur tutelle fiscale s'est ainsi progressivement affaiblie sans néanmoins disparaître totalement. Leur implication dans le champ de la sécurité va encore être renforcée à la suite des attentats terroristes de novembre 2015, dans le cadre de la mise en œuvre de l'état d'urgence et du « pacte de sécurité » décidé par le président de la République.

Ainsi, au terme de ce parcours qui entremêle de façon complexe les niveaux de gouvernance et les espaces sectoriels, on espère pouvoir donner à voir, à partir de l'analyse de l'action publique de sécurité, comment le secteur douanier a progressivement été encadré au sein des politiques de sécurité intérieure françaises et communautaires, mais aussi au niveau mondial à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Cet encastrement s'est notamment traduit par une intégration des services douaniers en tant qu'acteurs du champ de la sécurité et du contrôle des frontières. Néanmoins, on essaiera de montrer comment les acteurs douaniers ont également travaillé à leur propre autonomisation, en

cherchant à construire des politiques et des instruments de sécurité ne dépendant pas directement du champ organisationnel policier.

On constatera également que si les services douaniers occupaient une place relativement marginale au sein du champ de la sécurité au début des années 1990, les événements du 11 septembre 2001 vont en revanche restructurer profondément la configuration du rapport global / sectoriel. Les politiques et services douaniers vont ainsi être plus clairement associés à ces politiques et construire des instruments de sécurité directement centrés sur la maîtrise des flux de marchandises en lien avec le contexte du terrorisme. On conclura sur l'idée d'un encastrement du secteur douanier au sein du champ de la sécurité selon une double modalité : d'une part celle d'une instrumentation par les autorités politiques pour contribuer à la mise en œuvre de politiques dont les acteurs centraux demeurent les polices ; d'autre part selon un mode relativement autonome, à partir du développement de politiques propres au secteur douanier, répliquant parfois les cadres de coopération policiers. Il en résulte un positionnement multiplexe des acteurs douaniers, à la fois acteurs dépendants et autonomes au sein d'un champ global de la sécurité.

I – Coopérations douanières : lutter contre la fraude par-delà les frontières

La coopération douanière internationale (souvent désignée sous la terminologie d'assistance administrative mutuelle internationale ou AAMI) constitue un objet négligé par les sciences sociales. Difficile à observer, elle renvoie également à un ensemble de normes relativement techniques dont il est souvent délicat de dégager immédiatement la cohérence globale. Le renforcement des interdépendances interétatiques, la croissance du volume du commerce international, la structuration de chaînes de valeur mondiales qui déterritorialisent les processus productifs, le développement des trafics transnationaux de biens et de personnes, l'irruption des nouvelles technologies de transport et de communication, la redistribution des fonctions de régulation entre secteurs public et privé, constituent quelques-uns des phénomènes qui affectent aujourd'hui ces coopérations administratives. Ils impliquent pour les Etats et leurs administrations douanières d'ajuster leurs relations réciproques dans un contexte désormais totalement mondialisé.

Les dispositifs de coopération douanière internationale cherchent ainsi tout à la fois à harmoniser les cadres d'intervention des administrations nationales, à permettre une régulation des échanges commerciaux globaux, mais aussi à lutter contre la fraude et la contrebande, et plus largement contre les différentes formes de criminalité transnationale. Ils s'actualisent aujourd'hui dans une action publique complexe qui se construit aux interfaces du national, du supranational et du mondial.

A – Une coopération douanière entre bilatéralisme et multilatéralisme

La « coopération douanière » peut être identifiée en Europe, bien avant que l'on assiste à sa structuration au sein de la CEE puis de UE. Il ne s'agit pas de procéder à un état des lieux exhaustif de ces modalités de coopération, mais seulement de pointer que des relations et des pratiques de coopération ont existé bien avant la mise en œuvre du projet d'intégration européen. Celles-ci se sont inscrites dans une double dimension : celle du bilatéralisme d'abord, puis du multilatéralisme ensuite, sans néanmoins qu'une logique l'emporte définitivement sur l'autre.

1 - Logiques bilatérales et transfrontalières : coopérer directement entre Etats

C'est d'abord par la voie bilatérale que les coopérations entre les douanes nationales ont pu être instituées. La France a, par exemple, conclu plusieurs accords bilatéraux d'assistance administrative mutuelle internationale en matière douanière et de lutte contre la fraude tout au long du XXème siècle. Cette coopération douanière a été structurée avec des pays du continent africain (Cameroun, Tchad, Niger, Gabon, Haute-Volta, Maroc, Algérie, Burkina-Faso, Mali, etc.) mais aussi en Europe (ex : Yougoslavie, Autriche, RFA, Suède, Finlande, Slovaquie, Macédoine, etc.), au niveau transatlantique (ex : Etats-Unis, Canada, Mexique, Cuba, Brésil) et avec la Russie. Nombreux sont ces accords bilatéraux qui conservent aujourd'hui une valeur juridique en dépit des processus de multilatéralisation d'une part, et d'intégration européenne d'autre part, qui auraient pu en affecter la validité.

Ces différents accords internationaux trouvent souvent leur origine dans la première moitié du XXème siècle, mais aussi parfois au siècle précédent. On peut par exemple évoquer l'accord « par échange de lettres entre la France et les États-Unis en vue de la répression

des fraudes douanières par l'assistance administrative mutuelle » signé en 1936⁶⁵⁵, qui prévoit que « l'administration des douanes des Etats-Unis d'Amérique et l'administration française des douanes se communiqueront mutuellement sans délai tous renseignements dont elles pourraient disposer à un moment quelconque au sujet des importations et exportations qui seraient susceptibles de faciliter la répression de la contrebande ou de la fraude dans l'autre pays ». Cet accord, dont la rédaction ne dépassait pas les deux pages, permettait aux administrations françaises et américaines d'échanger des documents et de participer (notamment en tant que « témoins ») aux poursuites civiles ou pénales des fraudeurs devant les tribunaux. Il demeurera en vigueur jusqu'au milieu des années 1990, avant d'être remplacé par une nouvelle convention signée entre les deux parties à Paris le 3 décembre 1993⁶⁵⁶.

Cette coopération douanière entre Etats peut également concerner des territoires contigus, c'est-à-dire partageant une frontière commune sur le plan territorial. Il s'agit alors pour chacune des parties d'affirmer une volonté commune afin de régler leurs actions réciproques en matière de circulation et de contrôle transfrontières. Différents accords ont ainsi été conclus, notamment tout au long du XXème siècle, entre les Etats européens, visant à régler principalement leur vie frontalière et leur « bon voisinage ». Certains de ces accords bilatéraux organisaient également la coopération douanière transfrontière.

Prenons pour exemple l'Espagne avec laquelle la France a établi, depuis au moins le XIXème siècle, des relations de travail. La coopération formelle entre ces deux Etats peut être identifiée avec la signature de la « Convention concernant le service de surveillance et de douane sur les chemins de fer du midi de la France et du nord de l'Espagne », signée à Paris le 8 avril 1864, et avant qu'une nouvelle convention ne soit établie en 1882⁶⁵⁷. Ce rapprochement dérivait déjà de la volonté d'articuler l'impératif du contrôle des flux de marchandises et de personnes, avec celle d'une facilitation des circulations transnationales (découlant alors de l'apparition du chemin de fer). La convention de 1882 soulignait ainsi

⁶⁵⁵ Accord par échange de lettres entre la France et les États-Unis en vue de la répression des fraudes douanières par l'assistance administrative mutuelle, n°19360015, signé le 10 décembre 1936 (l'accord n'est plus en vigueur).

⁶⁵⁶ Décret no 94-779 du 31 août 1994 portant publication de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, signée à Paris le 3 décembre 1993.

⁶⁵⁷ Convention relative aux services de surveillance et de douane sur les chemins de fer de Tarragone à Barcelone et France et du midi de la France. Date signature France : 20 juillet 1882. Date vigueur France : 13 août 1883. Date publication au JO : 02 septembre 1883.

dans son article 4 que « chaque convoi pourra être escorté par des employés des douanes soit sur les voies internationales, soit dans le reste du trajet, sans autre frais pour les administrations des chemins de fer ». Ces douaniers, dénommés « douaniers convoyeurs », devaient être admis dans les compartiments des gardes de convois de marchandises. Les douaniers français pouvaient ainsi surveiller la marchandise quittant le territoire national jusqu'à la prochaine gare espagnole à la station de Port-Bou. Les mêmes dispositions étaient prévues pour les douaniers espagnols qui pouvaient intervenir jusqu'à la gare française de Cerbère. Des dispositions analogues concernaient les voyageurs, les « douaniers convoyeurs » étant admis dans les voitures de deuxième classe. Il était ainsi prévu que les bagages soient inspectés aux stations frontières de Cerbère et de Port Bou, même si les contrôles pouvaient également être opérés dans une « douane intérieure ». Le texte de l'accord interdisait aux voyageurs de conserver avec eux, dans leurs voitures, les marchandises soumises aux droits ou prohibées. De même, les douaniers français et espagnols avaient l'autorisation d'intervenir sur le territoire de l'Etat voisin puisque la convention prévoyait « qu'il pourra être établi, pour les services des escortes, un poste de douane espagnole à la gare française de Cerbère, de même qu'un poste de douane française à la gare espagnole de Port-Bou ». Les agents des douanes pouvant être appelés à exercer leurs fonctions dans la gare étrangère devaient être revêtus de leurs uniformes et mais aussi porteurs de leurs armes. Plus largement, la convention instaure un régime de « droits et de devoirs » du douanier expatrié à quelques kilomètres de la ligne frontière.

A la veille des années 1930, une nouvelle convention est signée pour la gare espagnole de Canfranc et la voie de jonction avec la station française des Forges-d'Abel⁶⁵⁸. Elle indiquait que « les réglementations douanières françaises et espagnoles sont concurremment en vigueur sur la section de voie comprise entre la frontière et la gare internationale de Canfranc et dans cette gare elle-même, étant entendu que l'administration française des douanes pourra exercer, tant sur cette section de voie ferrée que dans la gare, le contrôle et la surveillance nécessaire à la surveillance de ses intérêts ». Le texte prévoyait en outre la mise en place d'une « aide réciproque des deux administrations douanières pour la répression des fraudes ». Ainsi, il est prévu que « les deux autorités agiront de concert, dans la mesure du possible, pour empêcher les fraudes dans le trafic passible des droits et

658 Convention internationale pour le fonctionnement de la gare internationale de Canfranc et de la voie de jonction de cette gare avec la station française des Forges-d'Abel. Date signature France : 16.07.1928. Date vigueur France : 10.12.1932. Modifié par : Abrogé en partie par l'accord du 7.03.1970 depuis le 7.03.1970.

pour amener la découverte des infractions aux lois et règlements ». Dans cette perspective, « les agents supérieurs ou receveurs des bureaux de douane de la gare de Canfranc se fourniront mutuellement les renseignements demandés ».

Ces mesures ne sont finalement pas si éloignées des mesures mises en place aux « frontières intérieures » à la suite de la Convention d'application des accords de Schengen au début des années 1990 en matière de coopération policière et douanière. Donc, dès le XIXème, des modalités de coopération formulaient des entorses au sacro-saint principe de souveraineté territoriale pour les administrations douanières nationales opérant de part et d'autre de la dyade frontalière. Elles couvraient certes l'échange d'information, mais également toute une palette d'autres capacités plus opérationnelles. La convention franco-espagnole établie pour la gare de Canfranc intégrait ainsi par exemple des dispositions sur la « répression des infractions douanières ». Dans les zones sous double-réglementation douanière, les administrations douanières françaises et espagnoles avaient le droit de réaliser des enquêtes sur toute infraction portant violation des règlements, douaniers ou autres, qu'elles étaient chargées d'appliquer. Elles pouvaient également constater ces infractions d'après les prescriptions de leurs lois propres et les déférer à leurs tribunaux respectifs. De même, l'administration française pouvait retenir comme gage, ou éventuellement confisquer, tout objet se rapportant à ces infractions. Elle pouvait transporter en France les objets saisis en territoire espagnol ou bien les vendre sur place dans les cas prévus par la réglementation française. Outre ces pouvoirs de constatation des infractions, de confiscation et de saisie, la convention évoquait la possibilité pour l'autorité espagnole de procéder à des interrogatoires, auditions de témoins et d'experts et à tout constat, recherche, perquisition ou information officielle en vue de la répression des infractions aux réglementations françaises. Enfin, si les douaniers français ne pouvaient procéder à des arrestations, la convention prévoyait que la Police espagnole devait lui prêter son concours sur sa demande dans le cadre de l'exécution de la convention. Les douaniers français avaient également le droit de maintenir l'ordre et de chasser les perturbateurs de leurs locaux et se voyaient reconnaître le port d'une arme en territoire espagnol. D'autres textes du même type seront adoptés entre la France et l'Espagne visant à organiser la coopération entre leurs administrations douanières à leurs frontières

communes (ex : convention pour le fonctionnement des gares internationales de Latour-de-Carol - France - et de Puigcerda - Espagne - en 1929⁶⁵⁹).

Ces mesures apparaissaient donc déjà assez avancées, préfigurant les « mesures compensatoires » instituées à partir des années 1990, dans le cadre de la convention de Schengen. Elles constituent tout à la fois les prémisses de l'assistance administrative mutuelle douanière internationale, ainsi que des modes de coopération locale institutionnalisés. Elles portent en leur sein des dynamiques de transnationalisation du droit répressif douanier, initiées à partir d'une logique de gestion bilatérale et locale des intérêts des deux Etats contigus.

Il faut néanmoins attendre les années 1960 pour voir fleurir une autre série d'accords bilatéraux de coopération en matière de douane et de gestion commune des frontières. La France et l'Espagne adoptent ainsi par exemple une « convention sur l'assistance mutuelle pour la recherche et la répression des fraudes douanières » en 1963⁶⁶⁰. Deux ans plus tard, une nouvelle convention sous forme d'échange de lettres du 7 juillet 1965 pose les modalités de coopération des services de douane mais aussi de police à leurs frontières. Ce texte instaure une nouvelle forme de coopération, avec la mise en place de Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés (BCNJ)⁶⁶¹. Il s'agit d'une structure organisant les contrôles au niveau transfrontalier par une coopération des différentes administrations, à la fois douanières et policières des deux Etats contigus, tout en facilitant le passage des flux de circulation à leurs frontières communes. La convention de 1965 pose ainsi les bases de la diffusion de ce type de structures en de nombreux points de la frontière franco-espagnole (Hendaye, Irun, Latour-de-Carol, la Junquera, Cerbère, Canfranc, Béhobie-Behobia, Perthus, Biriadou, Melles au lieu-dit le Serial, Port-Bou etc.), afin de faciliter la mise en œuvre des contrôles opérés sur les voies ferrées et les gares, mais aussi progressivement sur les routes.

Une troisième phase peut enfin être identifiée à la suite de la signature de la convention Schengen. Un arrangement administratif, établi le 3 juin 1996 entre les gouvernements

659 Convention pour le fonctionnement des gares internationales de Latour-de-Carol et de Puigcerdá et de la voie de jonction de ces deux gares. Date signature France : 18.07.1929. Date vigueur France : 20.12.1929.

660 Décret n°63-1047 du 10 octobre 1963 portant publication de la convention sur l'assistance mutuelle pour la recherche et la répression des fraudes douanières entre la France et l'Espagne du 30 mai 1962 et de l'échange de notes du 16 août 1963.

661 Décret n°66-280 du 4 mai 1966 portant publication de la convention entre la France et l'Espagne relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route, du protocole final et de l'échange de lettres du 7 juillet 1965.

français et espagnol, a ainsi donné lieu à la création de quatre commissariats communs au Perthus (Pyrénées-Orientales), à Melles Pont-du-Roi (Haute-Garonne), Canfranc (Aragon, versant espagnol du col du Somport) et Biriadou (Pyrénées-Atlantiques). Ces commissariats binationaux associaient les représentants des services français et espagnols chargés du contrôle transfrontalier de personnes. Les douaniers français, chargés principalement du contrôle des marchandises, n'avaient pas été intégrés à ces structures, implantées souvent sur les mêmes points fixes que les BCNJ. Les services douaniers participent en revanche aujourd'hui aux Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD) installés aux différentes frontières nationales et qui ont remplacé les commissariats communs et les BCNJ. A la frontière franco-espagnole, c'est le traité de Blois⁶⁶², signé le 7 juillet 1998 (complété par un nouvel accord du 26 novembre et du 30 décembre 2002) qui organise le fonctionnement des CCPD et les modalités de la collaboration transfrontalière franco-espagnole en matière policière et douanière. Il a pour objet de favoriser le bon déroulement de la coopération afin de lutter notamment contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière et les trafics illicites, ainsi que pour prévenir les menaces à l'ordre public. Les accords de Schengen prévoyaient en effet que les Etats membres du nouvel espace pouvaient conclure des accords bilatéraux pour la gestion de leurs frontières communes. Ils ont été accompagnés de « mesures compensatoires » conférant également aux services douaniers de nouveaux pouvoirs pour la gestion de la zone frontalière.

A ces différents instruments, il convient d'ajouter la structuration de réseaux douaniers internationaux par les Etats. Ceux-ci s'inscrivent aussi dans le cadre d'une coopération administrative bilatérale, mais dépassent la simple gestion d'une zone frontière commune. Ils cherchent plutôt à structurer des réseaux internationaux de coopération douanière. La douane française dispose ainsi d'officiers de liaison dans des administrations étrangères, mais aussi d'attachés et de conseillers douaniers implantés au siège des ambassades et couvrant des zones géographiques spécifiques. Ces derniers participent à la lutte contre la fraude, à des actions de coopération et de renforcement des capacités douanières, et à la mission économique de la douane. En outre, des officiers de liaison douaniers français sont directement en poste au sein d'autres administrations douanières étrangères ou d'instances

662 Décret n° 2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998.

européennes (ex : Europol, OLAF) ou internationales (ex : Organisation Mondiale des Douanes).

On constate ainsi, au terme de ces premiers développements, que la coopération douanière en Europe a précédé le projet de construction européenne. Elle s'est développée à partir d'une série de relations bilatérales entre les Etats et leurs administrations, comprenant des échanges d'informations mais aussi un ensemble de relations plus opérationnelles dans le cadre de la surveillance de leurs frontières communes. La construction de réseaux douaniers bilatéraux est également une autre modalité de mise en œuvre de cette coopération douanière internationale dont l'Europe constitue l'un des espaces de développement.

2 - Institutionnaliser du multilatéralisme : engager tous les acteurs dans la coopération

La lutte contre la fraude douanière a également fait l'objet d'accords d'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) développés dans un cadre « multilatéral ». Ces relations se sont développées suite à la progressive libéralisation du commerce mondial au lendemain du second conflit mondial dans le cadre du GATT, et à la création de nouvelles organisations internationales, notamment du Conseil de Coopération Douanière (aujourd'hui Organisation Mondiale des Douanes). C'est en 1952 qu'entre en vigueur la convention portant officiellement création du CCD⁶⁶³ dont les objectifs sont d'aboutir au plus haut degré d'harmonisation et d'uniformité des régimes douaniers, d'étudier les problèmes relatifs au développement et au progrès de la technique et législation douanières, et de promouvoir la coopération douanière entre les gouvernements pour le développement du commerce international.

Cependant, au-delà les simples questions économiques et commerciales, le CCD investira progressivement les enjeux de lutte contre la fraude. L'AAMI en matière douanière, promue par ce nouvel organisme, s'est ainsi développée à partir du milieu des années 1950. Dès le 5 décembre 1953, le CCD adopte un premier texte, sous la forme d'une recommandation sur l'assistance mutuelle administrative, afin de promouvoir la structuration de liens étroits entre les services douaniers nationaux. Cette recommandation

663 Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière, signée à Bruxelles le 15 décembre 1950, entrée en vigueur le 4 novembre 1952.

n'instaure aucune volonté de centralisation des échanges d'information, valorisant une approche encore bilatérale de la coopération administrative, fondée sur des relations directes entre services nationaux.

La recommandation du 28 juin 1954 sur la centralisation des renseignements concernant les personnes condamnées pour fraude douanière, institue en revanche un système de diffusion des renseignements faisant appel au secrétariat général du CCD. Cet embryon de centralisation internationale des informations douanières nationales ne concernait au départ que des renseignements relatifs aux personnes condamnées pour fraude douanière, avant d'être étendu, par une recommandation du 8 juin 1967, aux renseignements concernant les cachettes dans les moyens de transport, aux autres méthodes de fraude, aux marchandises se prêtant particulièrement à la fraude et alimentant des trafics caractérisés, ainsi qu'aux renseignements portant sur les fraudes par faux, falsification ou contrefaçon. Cette extension de la nature des renseignements centralisés par le secrétariat général du CCD se poursuivra : la recommandation du 22 mai 1975 étend les dispositions de la recommandation de 1954 aux personnes soupçonnées de contrebande ou d'autres fraudes ou appréhendées en flagrant délit de contrebande. De même, le rôle du secrétariat général du CCD est progressivement élargi. Celui-ci n'est plus seulement chargé d'assurer la gestion d'un fichier central mais aussi de l'exploiter à des fins de diffusion, par le biais de l'élaboration de résumés et d'études portant sur les tendances en matière de fraude douanière.

Parallèlement, le CCD a promu l'intensification des échanges d'informations et l'assistance administrative dans des secteurs précis, tels que la lutte contre les trafics de stupéfiants ou de biens culturels (ex : résolution invitant à renforcer l'assistance mutuelle en vue de la prévention et de la détection du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes en 1967 ; recommandation du 8 juin 1971 sur l'échange spontané de renseignements concernant le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes ; résolution du 16 juin 1976 concernant l'assistance mutuelle administrative pour lutter contre la contrebande d'objets d'art et d'antiquités).

Jusqu'à la fin des années 1960, et le début des années 1970, l'AAMI entre administrations douanières commence donc à s'institutionnaliser par le biais de diverses résolutions ou recommandations de portée générale ou ciblant un domaine spécifique de trafic. Mais, peu

à peu, vont émerger des outils nouveaux, tels que les « conventions-cadre d'assistance administrative » entre Etats membres. En juin 1967, le CCD a ainsi proposé un « modèle de convention bilatérale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières ». Ce nouvel outil, très souple (puisque proposant un cadre général modifiable et amendable) proposait une formalisation plus poussée des engagements interétatiques en matière de coopération. Mais, aucune dynamique d'assistance administrative en matière douanière visant à créer des instruments de coopération sur une base multilatérale n'était encore instituée.

C'est en 1974 que le Conseil a chargé le Comité technique permanent d'entreprendre la préparation d'un projet de Convention multilatérale d'assistance mutuelle administrative. Les travaux ont abouti à l'adoption par le CCD, le 9 juin 1977 (réunion à Nairobi au Kenya), d'une Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières. Cette « convention de Nairobi » se présente sous la forme d'un corps de texte assorti de 11 annexes⁶⁶⁴ pouvant être acceptées indépendamment les unes des autres et de manière sélective par les Etats. L'administration douanière d'une partie contractante peut demander l'assistance mutuelle, au cours du déroulement d'une enquête ou dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative. L'assistance mutuelle prévue par la convention de Nairobi ne vise cependant ni les demandes d'arrestation, ni le recouvrement de droits, taxes, impositions, amendes ou de toute autre somme pour le compte d'une autre partie contractante. L'instrument proposé est peu coercitif puisque chaque Etat peut choisir librement celles des annexes qu'il désire ou est à même d'appliquer.

La convention de Nairobi est entrée en vigueur le 21 mai 1980. Afin de rendre les dispositions de la Convention accessibles au plus grand nombre de pays possible le Conseil, lors de ses 81ème/82èmes sessions (en 1993), a approuvé une recommandation du Comité de la lutte contre la fraude visant à amender l'article 18. Celui-ci, qui stipulait

⁶⁶⁴ Annexe I : Assistance spontanée ; Annexe II : Assistance sur demande en matière de détermination des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation ; Annexe III : Assistance sur demande en matière de contrôles ; Annexe IV : Assistance sur demande en matière de surveillance ; Annexe V : Enquêtes et notifications effectuées sur demande pour le compte d'une autre Partie contractante ; Annexe VI : Dépôts des agents des douanes devant des tribunaux à l'étranger ; Annexe VII : Présence des agents des douanes d'une Partie contractante sur le territoire d'une autre Partie contractante ; Annexe VIII : Participation à des enquêtes à l'étranger ; Annexe IX : Centralisation des renseignements ; Annexe X : Assistance en matière de lutte contre la contrebande de stupéfiants et de substances psychotropes ; Annexe XI : Assistance en matière de lutte contre la contrebande d'objets d'art et d'antiquité et d'autres biens culturels.

antérieurement qu' « aucune réserve à la présente Convention n'est admise », a été remplacé par le texte ci-après, entré en vigueur le 7 octobre 1995 : « chaque Partie contractante est réputée avoir adhéré à la Convention ou accepté toutes les dispositions qui figurent dans ses annexes à moins qu'elle n'ait notifié au Secrétaire général du Conseil, au moment de l'adhésion à la Convention ou de l'acceptation d'une annexe séparément, ou ultérieurement à celles-ci, les réserves qu'elle formule à l'égard des dispositions auxquelles elle ne peut souscrire. Elle s'engage à examiner périodiquement les dispositions qui ont fait l'objet de réserves de sa part, et à notifier au Secrétaire général du Conseil, le cas échéant, la levée de telles réserves ». Outre cet amendement, l'article 3 prévoit une clause dérogatoire qui stipule que l'Etat auquel il est demandé assistance peut n'accorder cette assistance que dans la mesure où celle-ci n'est pas de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité ou à ses autres intérêts essentiels ou encore à porter préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises publiques ou privées. Enfin, la Convention est fondée sur la notion de réciprocité, c'est-à-dire qu'une partie contractante n'a d'obligation d'assistance vis-à-vis d'une autre partie contractante que dans la mesure où elles ont accepté, l'une et l'autre, la même annexe.

Les incitations et assouplissements apportés en 1993 sont significatifs des difficultés pour le CCD de promouvoir un outil multilatéral en matière de coopération douanière. En effet, le nombre d'adhésions est demeuré relativement faible. Lors de la 19^{ème} session du Comité de lutte contre la fraude (du 31 janvier au 4 février 2000), le Secrétariat général a été dans l'obligation de rappeler l'importance de l'assistance administrative mutuelle internationale. Seulement 40 Etats sur les 151 membres du CCD avaient adhéré à la convention. Lors de ce Comité, un certain nombre de raisons ont été évoquées pour justifier cet état de fait : question de la portée des notions de réciprocité et de confidentialité, adéquation de la terminologie de la convention, imbrication des différents niveaux de coopération (bilatérale, régionale et internationale), ressources limitées pour mettre en œuvre les dispositions de la convention, difficultés liées aux différences de traitement des dossiers d'exportation (ex : certaines administrations douanières ne constituent pas d'archives des procédures de dédouanement). A la suite de la réunion de Comité de lutte contre la fraude, il a ainsi été décidé qu'un groupe de travail formel sur l'assistance mutuelle administrative aurait pour fonction de faire progresser ce dossier. Pour autant, au 2 novembre 2017, seulement 52 membres de l'OMD avaient signé la convention de Nairobi pour 182 Etats membres.

Prenant acte de cet échec partiel et désireux de promouvoir ces instruments multilatéraux d'assistance administrative mutuelle, le Conseil de l'OMD va adopter, le 27 juin 2003, une nouvelle convention d'AAMI. Elle constitue l'aboutissement de discussions multilatérales menées dans le cadre d'un « Groupe d'action sur la sécurité et la facilitation de la chaîne logistique internationale », constitué en juin 2002 pour répondre à la demande du G8 et de l'Organisation maritime internationale (OMI) relative à l'utilisation éventuelle des expéditions commerciales internationales pour la livraison en contrebande d'armes de destruction massive. Nous sommes au lendemain du 11 septembre 2001 et l'OMD cherche à instaurer un nouvel instrument susceptible de répondre aux nouveaux enjeux de coopération douanière. Elle fait également suite à une autre déclaration du Conseil de l'OMD « sur l'amélioration de la coopération douanière et de l'assistance administrative mutuelle » (déclaration de Chypre) réalisée en juin 2000 et qui est significative du nouveau positionnement pour lutter contre la criminalité transnationale. Baptisé « convention de Johannesburg »⁶⁶⁵, ce nouvel outil de coopération douanière est particulièrement lié aux

⁶⁶⁵ Baptisée « convention de Johannesburg », elle est accompagnée d'un commentaire explicitant ses principales dispositions. Le positionnement de cet outil de coopération douanière est particulièrement lié aux nouvelles postures douanières dans un monde où l'agenda des politiques de sécurité se recentre autour des questions de criminalité transnationale organisée et de terrorisme. En effet, si la coopération douanière avait traditionnellement comme objectif affiché de lutter contre la fraude commerciale et sur un certain nombre de trafics de marchandises (notamment de stupéfiants et d'objets d'art ou parfois d'armes), l'adoption de cette nouvelle convention d'assistance administrative mutuelle est un nouvel indice du repositionnement des douanes dans la division internationale du travail de sécurité. Ainsi, elle entend offrir un moyen conventionnel de coordination intra-sectoriel (la coopération entre les administrations douanières) pour faciliter l'action intra mais aussi inter-sectorielle. En effet, le domaine douanier déborde sur le secteur de la sécurité, ce dernier apparaissant comme un concept général absorbant, dans un patchwork imparfait, les politiques de sécurité intérieures, extérieures, et les matières douanières. Ainsi, si les premiers éléments du texte mettent l'accent sur « les infractions à la législation douanière (qui) portent préjudice à la sécurité des Parties contractantes, et à leurs intérêts économiques, commerciaux, fiscaux, sociaux, culturels, et en matière de santé publique », les autres considérants citent tour à tour les menaces que représentent « le crime transnational organisé et les groupes terroristes dotés de ressources importantes ». Elle envisage également le lien nouveau qui s'est structuré depuis les événements du 11 septembre 2001 qui établit un lien étroit entre le secteur du commerce et celui de la sécurité, notamment en termes de facilitation du commerce et de sécurité de la chaîne logistique internationale. Néanmoins, qu'il s'agisse de lutte contre le terrorisme ou contre la criminalité transnationale organisée (la convention prend ainsi acte de la signature de la convention de Palerme), le souci douanier d'organiser « un équilibre entre la facilitation et le contrôle pour assurer la libre circulation du commerce licite et satisfaire les besoins des gouvernements pour la protection de la société et des recettes » demeure toujours présent en arrière-plan de cet ensemble de dispositions. De même, la convention de Johannesburg ancre cette assistance mutuelle dans le monde « administratif », ce qui limite l'inscription douanière dans le travail de police judiciaire (bien que certains services « douaniers » européens disposent de pouvoirs d'enquête en matière judiciaire) et « ne vise pas à modifier la teneur des accords mutuels d'entraide judiciaire qu'elles ont conclus entre elles ».

Il n'en demeure pas moins que le texte de la convention de Johannesburg définit de manière large la notion d' « administration douanière » qu'il désigne comme « l'autorité douanière et toute autre autorité d'une Partie contractante habilitées par la législation nationale et désignées par ladite Partie contractante aux fins de l'application de toute disposition de la présente convention ». Il en va de même pour la notion de

nouvelles postures douanières dans un monde où l'agenda des politiques de sécurité se recentre autour des questions de criminalité transnationale organisée et de terrorisme. En effet, si la coopération douanière avait traditionnellement comme objectif premier de lutter contre la fraude commerciale et sur un certain nombre de trafics de marchandises, l'adoption de cette nouvelle convention d'AAMI constitue un nouvel indice du repositionnement des douanes dans la division internationale du travail de sécurité. La convention envisage le lien nouveau qui s'est structuré depuis les événements du 11 septembre 2001 entre le secteur du commerce et celui de la sécurité, notamment en termes de facilitation du commerce et de sécurité de la chaîne logistique internationale. Elle entend offrir un moyen conventionnel de coordination intra-sectoriel (la coopération entre les administrations douanières) pour faciliter l'action intra mais aussi inter-sectorielle

« législation douanière » qui est définie comme « toute disposition législative et administrative que l'administration douanière d'une Partie contractante est chargée d'appliquer en ce qui concerne l'importation, l'exportation, le transbordement, le transit, l'entreposage et la circulation des marchandises, y compris les dispositions législatives et administratives relatives aux mesures de prohibition, de restriction et de contrôle ainsi que les mesures relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent ». On retrouve donc cette difficulté inhérente pour définir de manière claire et stricte la notion de douane dans ses différents aspects fonctionnels, normatifs, et organisationnels. La difficulté pour établir des normes communes de coopération en matière douanière se heurte à cette délicate identification de l'organisation nationale pertinente à intégrer dans les réseaux formels de coopération administrative. Pourtant, le texte de la convention de Johannesburg ne fait pas l'impasse sur ces questions, notamment dans les commentaires qui accompagnent le texte. Ces derniers soulignent ainsi : « les compétences des administrations des douanes étant très différentes d'une Partie contractante à l'autre, la définition de ce terme permet aux autorités, outre les organes douaniers (en général, les services chargés de faire respecter la loi, tels que la police ou les garde-frontières) d'appliquer toutes les dispositions de la Convention. Cependant, cette définition impose certaines conditions qui doivent être remplies afin que les autorités d'une Partie contractante soient considérées comme une administration des douanes aux fins de la Convention : les autorités susdites doivent être dotées d'un pouvoir juridique aux termes de la législation nationale, afin de pouvoir appliquer n'importe quelle disposition de la Convention et le cas échéant, ces autorités doivent être désignées par la Partie contractante pour pouvoir appliquer n'importe quelle disposition de la Convention. En d'autres termes, la Partie contractante pourra désigner une autorité (ministère, organisme ou autre) habilitée par la législation nationale à appliquer cette Convention en tant qu'administration des douanes ». Le texte prend donc acte du lien flou entre « missions » et « organisations » douanières. Il envisage d'ailleurs les choses de manière large puisqu'il reconnaît que des organisations désignées comme « policières » ou assimilées à des « gardes-frontières » peuvent faire partie de ce réseau de coopération. L'approche n'est donc pas strictement corporatiste même si l'on peut prévoir que les processus de désignation de l'autorité administrative pertinente aux niveaux nationaux peuvent faire l'objet de « débats » inter-organisationnels. Elle prend finalement acte de la représentation et de l'organisation très diversifiées des administrations membres de l'OMD

Donc d'une part, le lien est envisagé de manière floue entre questions de sécurité et questions douanières même si la convention établit clairement que les dimensions douanières jouent un rôle en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. D'autre part, la convention reconnaît la possibilité à des agences faisant office de « douane » de participer à cette coopération. Ce n'est donc pas le statut des organisations qui est visé mais leur désignation par les autorités étatiques et leur capacité à fournir une assistance administrative. Néanmoins, s'il existe encore ici un flou entre matières douanières et de sécurité, la coopération envisagée dans le cadre de cette convention fixe des limites en établissant que cette assistance n'est qu'« administrative », c'est-à-dire indépendante de l'assistance judiciaire déjà conventionnée entre Etats, notamment en matière pénale. Ainsi, si une Partie contractante souhaite utiliser pour une enquête pénale des informations reçues en vertu de la convention de Johannesburg, elle doit recevoir l'accord de la Partie contractante qui les lui aura communiqués.

(notamment avec les opérateurs privés du commerce et du transport). La convention de Johannesburg propose à ses signataires la mise en œuvre de divers instruments d'assistance administrative. Il peut s'agir d'une « assistance sur demande » communiquée directement entre les administrations douanières concernées, d'une « assistance spontanée » (dans les cas risquant de porter gravement atteinte à l'économie, à la santé publique, à la sécurité publique, y compris à la sécurité de la chaîne logistique internationale ou à tout autre intérêt vital de toute Partie contractante). Elle prévoit également des « cas particuliers d'assistance » (surveillance, livraisons surveillées, notification, assistance en termes de recouvrement des créances douanières, présence de fonctionnaires à l'étranger, etc.), et un certain nombre d'outils de coopération transfrontalière (droit de poursuite, surveillance transfrontalière, enquêtes sous couvert, équipes conjointes de contrôle ou d'enquête). Enfin, elle envisage un partage de données dans un système central d'information automatisé sécurisé aux fins de l'évaluation des risques, mais aussi en vue de faire appliquer la législation douanière, de prévenir, rechercher et combattre les infractions douanières et d'assurer la sécurité de la chaîne logistique internationale.

En dépit de la volonté de l'OMD de relancer la coopération sur une base multilatérale, il apparaît que cette nouvelle convention n'a pas encore recueilli un fort appui. Seuls l'Afrique du sud, l'Albanie, la Biélorussie, le Burkina-Faso, le Cambodge, le Ghana, l'Inde, la Jordanie, le Liban et Madagascar ont signé la convention et seulement trois de ces Etats l'ont ratifié. Les Etats européens ne se sont pas encore inscrits dans ce nouveau cadre normatif. Cela n'empêche pas l'OMD de continuer à émettre diverses déclarations (ex : rôle des douanes dans le domaine de la lutte contre la fraude en juin 1986 ; bonne gouvernance et éthique en matière de douanes en juin 2003 ; commerce illégal d'espèces sauvages en juin 2014, etc.) ou résolutions (ex : résolution de Punta Cana concernant le rôle de la Douane dans le contexte de la sécurité en décembre 2015 ; rôle de la douane dans la prévention du trafic illicite des biens culturels en juillet 2016), et d'offrir une plateforme de coopération aux administrations douanières nationales, un peu à la façon d'un Interpol douanier. L'OMD a ainsi mis en place, au niveau mondial, un réseau de 11 Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR) afin de participer à l'amélioration du recueil et à l'analyse de données, et à la diffusion d'informations concernant les tendances, modes opératoires, itinéraires et cas indicatifs de fraude.

B – Coopérer dans le cadre régional de l'Union européenne

Bien que parties prenantes aux travaux de l'OMD, les Etats et administrations douanières européennes ont progressivement développé leurs propres instruments de coopération douanière, notamment depuis les années 1960, dans le cadre de la CEE puis de l'UE. Cette coopération douanière s'est développée sur une base autonome, en étant liée à la mise en œuvre de l'Union douanière européenne. Mais elle s'est également développée, depuis la signature des accords de Schengen, au sein du projet de constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) européen. Il en résulte un double dynamique de développement de la coopération douanière européenne, à la fois sur le mode autonome et hétéronome. Néanmoins, si ces dynamiques se basent sur un certain degré rapprochement entre institutions, elles n'ont pas débouché sur une intégration entre les différentes agences douanières au niveau européen.

1 - Le développement de la coopération douanière européenne

La coopération douanière européenne s'est d'abord construite à partir de la dynamique d'intégration communautaire. Le secteur douanier a, en effet, fait l'objet d'une européanisation précoce par rapport à d'autres secteurs d'action publique et a constitué l'une des bases sur laquelle s'est adossé le processus d'intégration communautaire. Dès la signature du traité de Rome en 1957, la nouvelle Communauté Economique Européenne (CEE) a eu pour principale ambition de constituer une « union douanière ». Si la coopération engagée entre les administrations douanières nationales était alors principalement centrée sur la poursuite d'objectifs économiques et commerciaux, elle comportait cependant déjà une dimension relative à la lutte contre la fraude et la contrebande. Dès 1967, la Convention de Naples (signée à Rome le 7 septembre) sur l'assistance administrative mutuelle en matière douanière visait à instaurer des modalités de coopération entre les différentes administrations des Etats membres de la CEE afin d'assurer l'exacte perception des droits de douane et des autres taxes, mais également pour prévenir, rechercher et réprimer les infractions aux lois douanières.

Ainsi, un groupe d'assistance mutuelle (GAM) a été créé dès 1972 à la suite de la signature de la Convention de Naples. Axé sur la coopération administrative, son objectif était la prévention des infractions à la réglementation douanière et la garantie de l'application

uniforme des régimes tarifaires. Essentiellement lié à la question du marché commun, il visait une bonne régulation des activités économiques et douanières au sein de la CEE. Dès le début des années 1970, il avait pour volonté de participer au développement des contacts opérationnels entre les administrations douanières des Etats membres au moyen de l'organisation d'exercices annuels de contrôles conjoints. Dans le cadre de cette convention de Naples et de ce groupe de travail, les directeurs généraux des douanes se sont réunis à plusieurs reprises et ont réalisé plusieurs déclarations officielles : Wiesbaden (1971), Dromoland 1 (1976), Istanbul 1 (1977), Istanbul 2 (1977), Iraklion (1978), London (1974), Munich (1975), Harrogate (1992).

Avec l'annonce de la mise en œuvre du Grand Marché Intérieur, les administrations douanières des Etats membres ont été obligées d'engager une large concertation sur leur avenir dans la nouvelle configuration européenne⁶⁶⁶. L'entrée en vigueur de l'Acte unique, au 1er juillet 1987, laissait planer la menace d'une disparition des administrations douanières. Le livre blanc de la Commission européenne constatait en effet que les barrières non tarifaires aux échanges s'étaient multipliées depuis l'entrée en vigueur du traité de Rome, barrières présentées comme autant de frontières à abattre, conduisant la Commission à assimiler la « suppression des frontières » tenues par les administrations douanières nationales et la réalisation de l'Union européenne. L'Acte unique prévoyait ainsi, dans son art 8 A, la création au 1er janvier 1993 d'un espace sans frontières intérieures au sein duquel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux deviendrait effective. Pour la Commission, il s'agissait dès lors de démanteler les contrôles douaniers aux frontières communes des Etats membres. La présence de postes de douane aux frontières intérieures était alors qualifiée par le livre blanc de « symbole flagrant du manque d'unité de la Communauté », et les services douaniers ont été stigmatisés comme les principaux agents des blocages dans la réalisation d'un espace marchand européen unifié. Dès le début des années 1980, des brochures officielles communautaires contenaient un discours de disqualification : « la peur du gabelou est de tous temps. Les publicains, ces douaniers des temps bibliques, avaient déjà mauvaise réputation : dans le nouveau testament, leur nom est le plus souvent associé à celui des pêcheurs. Et aujourd'hui encore, deux mille ans après, le citoyen réagit encore

⁶⁶⁶ Communication de la Commission intitulée « L'union douanière dans le cadre du grand marché » adressée le 31.1.1991 au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social. [COM(90)572final].

avec humeur lorsque à la frontière, il doit répondre au traditionnel : rien à déclarer⁶⁶⁷». C'est principalement la Commission européenne qui a mis en cause l'organisation des dispositifs douaniers. Or, cette contestation par les instances communautaires ne visait pourtant pas la disparition des douanes et des douaniers. Il s'agissait plutôt, comme cela était advenu lors de la période révolutionnaire en France, de procéder à une harmonisation entre les limites douanières et les limites politiques du territoire européen. L'annonce par les autorités politiques de la mise en œuvre d'un espace européen sans frontières intérieures et l'émergence de discours « anti-douane » allaient donc conduire les administrations douanières européennes à se pencher sur leur devenir.

La création du « GAM 92 » (en 1989) par les directeurs généraux des douanes, visait ainsi à analyser les implications de la réalisation du marché unique pour les administrations douanières des Etats membres. Ce nouveau groupe de travail s'est notamment concentré sur les questions d'assistance mutuelle et de renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté afin de mieux prendre en compte les grands trafics frauduleux. Il avait notamment axé ses travaux autour de l'actualisation de la Convention de Naples de 1967, de la définition d'une stratégie et d'un programme d'action en matière de renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté, de la mise en place d'un système d'information permettant d'accroître les échanges de renseignements opérationnels entre les différents services douaniers⁶⁶⁸.

En 1992, les membres du GAM 92 ont signé la déclaration d'Harrogate qui prévoyait une politique d'orientation pour l'assistance mutuelle (échange d'officiers de liaison et d'information, formation, assistance opérationnelle, développement de techniques anti-contrebande etc.). Ce groupe de travail a ensuite été intégré dans le « groupe des coordinateurs », organe intégré par le Traité de Maastricht au Comité K.4 du Conseil, lui-même renommé « Comité de l'article 36 » suite à la ratification du Traité d'Amsterdam. Ce dernier comité comporte ainsi un groupe de travail spécifique baptisé « coopération douanière » (GCD) chargé des travaux concernant la coopération opérationnelle entre les administrations douanières nationales et ayant notamment pour but d'accroître leurs capacités répressives. Le rôle du GCD est également de définir les objectifs pour la mise en œuvre d'opérations douanières conjointes (ODC) aux frontières extérieures.

⁶⁶⁷ PAULARD LANAPATS, 1999.

⁶⁶⁸ Sabatier, 1998

A partir du début des années 1990, la coopération douanière européenne s'est donc construite autour de l'harmonisation de l'activité des administrations douanières nationales, de l'organisation de contrôles conjoints aux frontières extérieures de l'UE, du développement d'outils informatiques douaniers transnationaux et de l'actualisation de la convention de Naples sur l'assistance mutuelle. Elle a donc connu un renouveau, conduisant les administrations douanières à adopter de nouveaux outils normatifs et de nouvelles démarches opérationnelles. L'ancienneté des relations douanières ainsi que certaines de leurs déclinaisons opérationnelles, étaient d'ailleurs considérées au milieu des années 1990 comme un modèle de coopération. Si bien qu'en 1998, le « plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice » soulignait : « les actions conjointes menées notamment par les douanes des Etats membres devraient, le cas échéant, servir de modèle, et être amplifiées en coordination avec les polices nationales, les gendarmeries, et en lien étroit avec les autorités policières. A moyen terme, Europol a vocation à servir de point d'appui pour ces futures initiatives⁶⁶⁹ ». Ces éléments démontrent que la coopération douanière apparaissait alors susceptible de constituer un modèle pour le développement de la coopération policière européenne. De même, ils étaient également annonciateurs de l'intégration des activités douanières dans des catégories unificatrices de nature policière et au sein de nouvelles politiques supranationales de sécurité intérieure.

2 - La reconnaissance de la « coopération douanière » par les traités européens

La tendance à intégrer les dimensions douanières au sein des politiques de sécurité intérieure européenne n'a cependant pas empêché que soit clairement posée dans les traités européens l'existence d'une formes spécifique et autonome de coopération douanière. Ainsi, le traité d'Amsterdam (1998) va procéder à l'insertion d'un nouveau Titre VII A dénommé « Coopération douanière » au sein du traité sur les communautés européennes (TCE), indiquant que « dans les limites du champ d'application du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'art 189b, prend des mesures afin

⁶⁶⁹ Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998. [JOCE C 19 du 23/01/99].

de renforcer la coopération douanière entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les Etats membres » (nouvel article 135 TCE).

Cette inscription de la « coopération douanière » au sein des traités européens apparaît relativement tardive si l'on considère que de nombreuses relations officielles existaient entre les administrations douanières nationales depuis les années 1960. Elle intervient cependant au moment même où les instances européennes s'engagent de manière claire et significative dans le projet de constituer un espace de liberté, de sécurité et de justice. La « coopération douanière » envisagée par l'article 135 TCE concerne quant-à-elle des matières qui ne tombent justement pas dans le champ de compétences du troisième pilier « Justice et affaires intérieures » (JAI) défini en 1992 par le traité de Maastricht. Elle fait alors référence à la collaboration que les Etats membres peuvent engager en matière d'Union douanière, mais aussi sur des questions répressives douanières, par exemple relatives à la protection des intérêts financiers de l'UE (droits de douanes, droits agricoles etc.). Le projet de traité constitutionnel européen signé le 29 octobre 2004, mais non ratifié par certains Etats membres, reconnaîtra également ce type de coopération douanière en dépit de l'éclatement des logiques décisionnelles en termes de piliers.

Aujourd'hui, cette « coopération douanière » est toujours reconnue et inscrite dans les traités. A l'issue de la signature du traité de Lisbonne⁶⁷⁰, le nouveau traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) comprend ainsi un article 33 qui remplace l'article 135 TCE. Au terme de ce nouvel article, « dans les limites du champ d'application des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, prennent des mesures afin de renforcer la coopération douanière entre les Etats membres et entre ceux-ci et la Commission ». Cette rédaction, relativement large, ne fait plus référence aux réserves de l'ancien article 135 TCE relatives au droit pénal et à l'administration de la justice, ce qui laisse supposer que ces matières peuvent désormais relever de l'action en matière de coopération douanière. Ce glissement n'est pas anodin et dérive du rapprochement entre le champ douanier et celui de la sécurité voire à leur fusion en matière douanière.

⁶⁷⁰ Signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009.

3 - La consolidation des cadres de coopération douanière européenne

Cet espace de travail reconnu par les traités européens va donner lieu à de multiples initiatives de coopération en matière douanière. La première est relative à la Convention sur l'informatique dans le domaine des douanes, dite convention SID (Système d'Information Douanier)⁶⁷¹ établie en 1995.

Une deuxième initiative est constituée par l'adoption d'un règlement (CE) n°515/97 du 23 mars 1997 qui prévoit une assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres ainsi qu'une collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles. Ce règlement intègre diverses dispositions relatives à l'assistance « sur demande » et à l'« assistance spontanée » ainsi que des mesures sur le SID. Cependant il ne prend en considération que les infractions relatives aux fraudes concernant le paiement des droits de douanes communautaires et notamment aux fraudes concernant la Politique Agricole Commune. Il a été récemment modifié par le règlement 2015/1525 du Parlement Européen et du Conseil du 9 septembre 2015. Celui-ci vise à améliorer la législation existante en matière de détection et d'enquête en matière de fraude douanière, avec notamment la création de bases de données centralisées intégrant des informations sur les mouvements de conteneurs et sur les marchandises qui entrent dans l'UE, qui en sortent ou transitent par son territoire⁶⁷². Ce texte constitue la base de l'Assistance Administrative Mutuelle que les administrations douanières européennes peuvent mettre en œuvre pour organiser leur coopération au niveau européen.

Elle constitue un instrument distinct et parallèle à celui de la Convention dite de « Naples II » qui sera adoptée parallèlement dans le cadre du 3^{ème} pilier à partir de 1997. De multiples redondances existent entre ces textes dont la cause est alors la volonté de distinguer deux types de matières : celles relatives au « premier pilier » (communautarisées

⁶⁷¹ Acte du Conseil (95/C 316/02) du 26 juillet 1995, établissant la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

⁶⁷² Règlement délégué (UE) 2016/757 de la Commission du 3 février 2016 déterminant les opérations en rapport avec l'application de la réglementation agricole pour lesquelles des informations doivent être introduites dans le système d'information douanier. JO L 126 du 14.5.2016, p. 1–2
Règlement d'exécution (UE) 2016/345 de la Commission du 10 mars 2016 fixant la fréquence de notification des messages sur le statut des conteneurs, le format des données et la méthode de transmission JO L 65 du 11.3.2016, p. 38–39.

et relatives à l'Union douanière) et celles relatives au « troisième pilier » (relatives à la construction intergouvernementale d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen). La coopération douanière a donc été ancrée dans ce double espace normatif basé sur une quasi duplication des instruments de coopération (par exemple : AAMI du règlement n°515/97 vs Convention de Naples II ; SID « premier pilier » vs SID « troisième pilier »).

La dynamique du SID « premier pilier » s'est ensuite prolongée avec la volonté des administrations douanières de partager des données en matière d'enquête. Au milieu des années 1980, une base de données dénommée IRENE (Irrégularité, ENquêtes, Explicitation) avait déjà été mise en place. D'abord limitée au domaine agricole, elle s'est ensuite élargie aux cas de fraudes liés aux ressources propres, notamment avec la mise en place de l'Unité de Coordination et de Lutte Anti-Fraude (UCLAF), l'ancêtre de l'actuel Office européen de lutte contre la fraude (OLAF). Cette base est devenue opérationnelle le premier décembre 1992 en intégrant les fraudes et irrégularités agricoles (FEOGA), mais aussi celles relatives aux ressources propres, aux fonds structurels, ainsi que les signalements au titre de l'assistance mutuelle. C'est néanmoins au début des années 2000, dans le sillage des débats sur le SID, que va être mise à l'agenda la structuration d'un nouvel instrument de coopération en matière d'enquêtes douanières. En 2001, l'Allemagne, la Belgique et la France vont ainsi proposer d'adopter un protocole modifiant la convention SID afin d'y adjoindre un « fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières » (FIDE). L'instauration d'un tel fichier était envisagé comme permettant l'information réciproque des autorités douanières nationales sur les enquêtes en cours menées par d'autres services douaniers européens. L'objectif était d'aider à la prévention des fraudes, mais aussi de faciliter et d'accélérer la recherche, la poursuite et la répression des infractions graves aux lois nationales et aux réglementations relatives aux accises non harmonisées. Le protocole relatif au fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières a été adopté par l'intermédiaire d'un acte du Conseil du 8 mai 2003⁶⁷³. Cet instrument est aujourd'hui intégré au SID et confié pour gestion à l'OLAF.

⁶⁷³ Acte du Conseil, du 8 mai 2003, établissant le protocole modifiant, en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes [Journal officiel C 139 du 13.06.2003].

La structuration du SID/FIDE démontre que les instances douanières développent leurs propres systèmes d'information en articulant dans le même temps leurs objectifs de libre circulation et de contrôle des flux de marchandises. Cette informatisation est l'un des leviers importants en matière de coopération douanière européenne, avec la volonté d'aboutir à un environnement « sans papier » (c'est-à-dire totalement informatisé) pour la douane et le commerce⁶⁷⁴. Cette initiative, baptisée « e-customs », pilotée par le Customs Policy Group (CPG) ou Groupe de Politique Douanière (GPD), relève de la Direction générale « Fiscalité et Union douanière » (TAXUD) de la Commission européenne. Elle a donné lieu à la mise en place d'un groupe de coordination, le « Electronic Customs Coordination Group » (ECCG), et à de multiples groupes de travail, ainsi qu'à une planification pluriannuelle. Ce mouvement d'informatisation des douanes constitue l'une des bases essentielles des stratégies de contrôle des marchandises. Ces technologies de l'information servent en effet à construire des référentiels de contrôle permettant de réaliser un travail en réseau dépassant les cadres traditionnels de la simple assistance administrative. L'un des autres axes de développement majeur de la coopération douanière européenne depuis le milieu des années 2000 concerne le développement d'un référentiel d'action organisé autour de la « gestion des risques ».

Cette coopération douanière européenne a également été accompagnée par la mise en œuvre d'un programme pluriannuel dénommé « Douane 2000 ». En décembre 1993, une action pilote « Douane 2000 » avait été lancée par les chefs des administrations douanières des États membres, visant à améliorer la coopération pour mettre en œuvre des contrôles et des procédures d'efficacité équivalente en tout point de la frontière extérieure du territoire douanier commun. Douane 2000 reprenait également les activités auparavant soutenues par le programme « Matthaëus »⁶⁷⁵ telles que les échanges de fonctionnaires et les séminaires. En 1996, les autorités européennes ont décidé d'adopter un véritable programme communautaire, toujours dénommé « Douane 2000 »⁶⁷⁶, s'échelonnant du 1er janvier 1996 au 31 décembre 2000. Particulièrement dense, il visait à sensibiliser et à responsabiliser les États membres quant à la gestion de la frontière douanière extérieure, notamment en

⁶⁷⁴ Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a paperless environment for customs and trade, OJ L 23, 26/01/2008, p. 21–26.

⁶⁷⁵ Décision 91/341/CEE du Conseil du 20 juin 1991, portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires des douanes.

⁶⁷⁶ Décision n° 210/97/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 décembre 1996 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2000), [Journal officiel L 033 du 04/02/1997 p. 0024 – 0032]. Date d'entrée en vigueur : 04 février 1997.

matière d'application uniforme de la réglementation et de limitation des distorsions à l'entrée, tant en matière commerciale que de lutte contre la fraude. Enrichi, évalué et constamment reconduit, il a été rebaptisé « Douane 2002 » (1er janvier 2001 au 31 décembre 2002), puis « Douane 2007 », et « Douane 2013 » (période 2006-2013)⁶⁷⁷. La dernière génération de ce programme a été baptisée « Douane 2020 »⁶⁷⁸ pour la période allant du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2020. Son « objectif général » est de soutenir le fonctionnement et la modernisation de l'union douanière afin de renforcer le marché intérieur grâce à une coopération entre les pays participants, leurs autorités douanières et leurs fonctionnaires. Ses « objectifs spécifiques » consistent à aider les autorités douanières à protéger les intérêts financiers et économiques de l'Union et des États membres, y compris par la lutte contre la fraude et la protection des droits de propriété intellectuelle, à accroître la sécurité et la sûreté, à protéger les citoyens et l'environnement, à améliorer la capacité administrative des autorités douanières et à renforcer la compétitivité des entreprises européennes. Ces objectifs sont atteints notamment par : l'informatisation ; l'adoption d'approches modernes et harmonisées en matière de procédures et de contrôles douaniers ; la facilitation du commerce légitime ; la réduction des coûts de conformité et de la charge administrative ; et l'amélioration du fonctionnement des autorités douanières. L'enveloppe financière consacrée à « Douane 2020 » est de 522 943 000 euros. Le dispositif se traduit par un programme de travail annuel et par le financement d'une série d'échanges entre les fonctionnaires des administrations douanières des États membres. C'est la Commission qui gère ce programme avec l'appui d'un « comité Douane 2020 », composé de délégués issus de chaque État membre de l'UE. Parallèlement, le programme Hercule III⁶⁷⁹, centré sur la coopération en matière de protection des intérêts financiers de l'UE (dont font partie les droits de douanes) et géré par l'OLAF, contribue également au financement de diverses actions de coopération, notamment sur les enjeux de contrebande de tabac. Il dispose d'un budget de plus de 100 millions d'euros pour la période 2014-2020.

677 Communication de la Commission, Programmes communautaires Douane 2013 et Fiscalis 2013 [document de travail {SEC(2005) 423} et COM(2005) 111 final du 6 avril 2005.].

678 Règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE

679 Règlement (UE) n°250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme « Hercule III ») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE, JO L 84 du 20.3.2014.

Les politiques douanières européennes se préoccupent au moins depuis le milieu des années 1990 d'homogénéiser les contrôles opérationnels douaniers aux frontières extérieures. Outre le programme Douane 2000, la coopération douanière européenne va donner lieu à l'organisation régulières d'opérations douanières conjointes (ODC) aux frontières extérieures. Menées par les autorités douanières des Etats membres, elles existent depuis les années 1970. Leur format a été progressivement standardisé et leur programmation rationalisée en 1997 au travers d'une résolution du Conseil de l'UE qui met en place un manuel des opérations conjointes de surveillance douanière⁶⁸⁰. De nombreuses ODC ont ainsi été organisées depuis 1996 souvent au rythme moyen de trois grandes opérations annuelles, combinant des actions sur les vecteurs terrestres, maritimes et aériens mais aussi des interventions plus ciblées sur certains type de trafics. Un Etat prend généralement le leadership de l'opération conjointe qui peut également intégrer comme partenaires des instances telles que l'OMD, Interpol, l'OLAF, Europol, etc. Ces ODC constituent des exercices pour les administrations nationales de l'Union européenne et des pays candidats ou associés. Le Groupe de coopération douanière (GCD) du Conseil met progressivement en place des procédures visant à organiser ces opérations. L'OLAF offre également un appui à l'organisations de ces ODC. En 2005, il a mis en place à Bruxelles un nouveau « centre de coordination douanière » destiné à aider les services douaniers nationaux dans leurs opérations de coopération. Il s'agit de disposer d'une unité permanente, et non plus temporaire et déterminée en fonction des Etats membres assurant le leadership de l'ODC. Si l'on s'en tient à quelques exemples récents, trois ODC ont été organisées en 2015 : « Sasha » (portant sur la contrebande de précurseurs chimiques de drogue), « Baltica » (portant sur des produits du tabac illégaux en provenance de pays tiers comme la Biélorussie et la Russie), et « Romoluk » (ciblant les expéditions commerciales et non commerciales entrant dans l'UE par les axes routiers et ferroviaires à la frontière roumaine avec l'Ukraine et la Moldavie). L'opération Sasha a ainsi mobilisé la quasi-totalité des services douaniers des Etats membres, et était organisée à l'initiative des services français avec le soutien d'Europol.

La coopération douanière européenne s'est également construite par l'édification de « groupes de contact » plus informels. « RALFH »⁶⁸¹ réunit par exemple des responsables

⁶⁸⁰ Résolution du Conseil du 9 juin 1997 relative à un manuel des opérations conjointes de surveillance douanière. [Journal officiel C 193 du 24/06/1997 p. 0004 – 0007].

⁶⁸¹ RALFH pour : Rotterdam, Anvers, Le Havre, Felixstowe et Hambourg.

de plusieurs ports du nord de l'UE. Il regroupait au départ cinq administrations douanières (Pays-Bas, Belgique, France, Royaume-Uni, Allemagne) afin d'améliorer la coopération entre leurs services intervenant dans les grands ports (Rotterdam, Anvers, Le Havre, Felixstowe et Hambourg) couvrant plus de 70% du trafic maritime de l'UE. Une invitation a ensuite été adressée à la Pologne afin que le port de Szczecin devienne le sixième membre du groupe. Puis se joindront à cette liste les ports de Leixoes (Portugal) et de Bilbao (Espagne). RALFH s'est traduit par des échanges de pratiques et de fonctionnaires, des visites de sites et l'élaboration de documents communs. Ce système de « groupe de contact » a servi de modèle pour la coopération entre les aéroports (groupe ICARIUS) et les ports du sud (groupe ODYSSUD). Le groupe « ODYSSUD » regroupe les directeurs douaniers des principaux ports du sud de l'UE, à savoir Porto-Leixões (Portugal), Barcelone (Espagne), Marseille (France), Trieste (Italie), le Pirée (Grèce), Koper (Slovénie), Marsaxlokk (Malte) et Limassol (Chypre). Quant au groupe « ICARUS », il implique les aéroports de Schiphol (Pays-Bas), Frankfurt am Main (Allemagne), Roissy-Charles-de-Gaulle (France), Heathrow (Royaume-Uni), Bruxelles (Belgique), Rome Fiumicino et Ciampino (Italie), Ruzyně Prague (République Tchèque), Sofia (Bulgarie), Luxembourg (Luxembourg), et Madrid (Espagne). Enfin, le groupe de contact « LANDFRONTIERS » réunit douze états (Autriche, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Suède) et concerne la coopération entre administrations pour la gestion des frontières terrestres. Cette mise en réseau thématique des services douaniers de l'UE a été particulièrement appréciée par la Commission lors de l'évaluation du programme Douane 2002. Celle-ci craignait cependant que sa faible institutionnalisation ne se traduise par une pérennité aléatoire. De même, la structuration informelle de ces réseaux d'acteurs douaniers lui faisait craindre une perte de lisibilité quant à l'articulation des procédures de décision et des hiérarchies existantes. Si les autorités communautaires entendent encourager la coopération entre administrations des Etats membres, elles veulent néanmoins la canaliser et la formaliser.

La mise en réseau des laboratoires douaniers constitue un autre axe sur lequel les administrations douanières se coordonnent selon ce mode thématique. Cette coordination a d'abord été constituée par le biais d'un « Groupe des laboratoires douaniers européens » (Group of European Customs Laboratories ou GCL). L'ambition était de progresser vers une reconnaissance mutuelle des procédures d'analyses, une politique commune de qualité, et vers un partage du savoir-faire scientifique et technique. En 2005, 60 laboratoires

participaient aux activités de ce groupe thématique. Ce GCL a donné lieu à la création du Réseau Européen des Laboratoires des Douanes (CLEN) qui coordonne aujourd'hui 87 laboratoires des douanes des Etats Membres avec pour ambition de créer à terme un réseau intégré. La Commission a également créé deux groupes thématiques qu'elle supervise, composés d'experts des 28 États membres dans le domaine des douanes. Le Groupe d'experts sur la protection de la santé, du patrimoine culturel, de l'environnement et de la nature (groupe d'experts « PARCS ») est chargé d'examiner les enjeux autour de l'interdiction ou de la restriction de certains produits pour des motifs liés à l'ordre public, à la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux ou à la protection des trésors nationaux. Un second groupe, le « Groupe d'experts sur la sécurité des produits », regroupe quant-à-lui les autorités douanières et de surveillance du marché des États membres, de l'Association européenne de libre échange (AELE) et des pays candidats. La réunion de ces groupes d'expert douaniers permet la constitution d'un espace d'information réciproque, le développement de l'expertise et de stratégies coordonnées, mais aussi un lieu pour répondre aux éventuelles situations de crise.

II – L'encastrement douanier dans les politiques européennes de sécurité

Si ces instruments de coopération apparaissent comme foisonnants, ils ne constituent pourtant qu'une partie de la dynamique de coopération douanière au niveau européen. En effet, ces cadres de travail ont été développés dans le cadre des logiques communautaires liés à la mise en place du projet d'Union douanière. Une dimension répressive était déjà bien présente dans ces logiques, notamment en matière de « lutte contre la fraude » douanière, de protection des intérêts financiers de l'UE (dont les droits de douane constituent l'une des ressources propres) de fraudes à la politique agricole commune.

Néanmoins parallèlement, à cette dynamique « autonome » de coopération douanière, qui mobilise uniquement les acteurs du champ organisationnel douanier, on va voir se développer, à partir du milieu des années 1980, un autre processus tendant à développer la « coopération policière et douanière » avec la perspective de sécuriser la mise en place d'un nouvel « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice ». Cette seconde dynamique plus « hétéronome » se superpose à celle plus « autonome » de la coopération douanière basée sur l'Union douanière. On peut ainsi voir dans cette seconde dynamique l'émergence d'un

processus progressif d'« encastrement » des enjeux douaniers au sein des politiques européennes de sécurité.

Même si la coopération policière internationale constitue une pratique qui a commencé à se développer depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, la structuration de politiques supranationales de sécurité en Europe marque une étape nouvelle impliquant des transferts de souveraineté sur des domaines qui étaient jusqu'alors conçus pour les Etats comme non transférables. A partir du milieu des années 1980, les nouveaux cadres normatifs et institutionnels adoptés au niveau européen marquent une volonté plus forte des Etats membres de coordonner leurs actions et de bâtir un espace européen de sécurité.

L'association progressive des organisations douanières à cette édification interroge sur les capacités des institutions communautaires à différencier clairement secteur policier et secteur douanier. Elle montre cependant, sur une vingtaine d'années, la structuration d'un processus de « sécuritization » des matières douanières. Si les accords de Schengen apparaissent comme un point de départ de cette dynamique, celle-ci se diffusera ensuite dans divers espaces de coopération, en donnant progressivement naissance à des stratégies douanières directement mobilisées sur les enjeux de sécurité intérieure.

A – L'associations des organisations douanières à Schengen

Les services douaniers européens ont d'abord été associés aux politiques de sécurité intérieure européenne par le biais des accords de Schengen. La seconde partie des années 1980 constitue en effet un moment décisif en matière d'extension de la libre circulation des personnes et des biens. Les présidents français et allemand, Mitterrand et Kohl, suggèrent alors de supprimer sans plus attendre les contrôles à leurs frontières communes. Helmut Kohl aurait alors déclaré à son homologue français : « on devrait aussi trouver un accord pour éliminer les douaniers d'abord entre la France et l'Allemagne⁶⁸² ».

Le 13 juillet 1984, les deux Etats signèrent à Sarrebrück un accord relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande⁶⁸³ posant les bases de la dynamique Schengen. Ce texte fondateur distinguait les mesures immédiatement applicables

⁶⁸²ATTALI, Jacques, 1993, cité par PAULAR-LANAPAT, 1999.

⁶⁸³ JORF du 3 août 1984 p. 2565.

consistant à faciliter le passage des seuls ressortissants communautaires et les mesures à plus long terme visant à transférer aux frontières extérieures les contrôles de police et de douane effectués aux frontières intérieures. De même, le Conseil européen de Fontainebleau (25 et 26 juin 1984), réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement des douze Etats-membres, avait parallèlement déclaré la nécessité de la suppression, aux frontières intérieures, des formalités de police et de douane pour la circulation des personnes et des marchandises. Cette expérimentation intergouvernementale entre les deux Etats, qui assuraient alors le véritable leadership au sein de la Communauté européenne, conduira à la signature des accords de Schengen entre la France, l'Allemagne et le Benelux, le 14 juin 1985. Ces cinq pays ont alors convenu de supprimer les contrôles d'identité à leurs frontières communes, de créer un territoire sans frontières intérieures, d'instituer une politique commune en matière de visas et de reporter l'essentiel des contrôles frontaliers aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Ce dernier s'est peu à peu étendu à la plupart des États membres de l'UE.

Dans son article 9, l'accord de Schengen introduit des dispositions concernant la « coopération policière et douanière » entre les administrations des Etats membres, considérées comme des « mesures compensatoires » à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Il annonce que « les parties renforcent la coopération entre leurs autorités douanières et de police, notamment dans la lutte contre la criminalité, en particulier le trafic illicite de stupéfiants et d'armes, contre l'entrée et le séjour irréguliers de personnes et contre la fraude fiscale et douanière et la contrebande. A cette fin, et dans le respect de leurs législations internes, les parties s'efforcent d'améliorer l'échange d'information et de le renforcer en ce qui concerne les renseignements susceptibles de présenter un intérêt pour les autres parties dans la lutte contre la criminalité. Les parties renforcent dans le cadre de leurs législations nationales l'assistance mutuelle contre les mouvements irréguliers de capitaux⁶⁸⁴ ».

⁶⁸⁴ Décret n° 86-907 du 30 juillet 1986 portant publication entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, fait à Schengen le 14 juin 1985. (JORF 5 août 1985). Entré en vigueur le 2 mars 1986.

C'est par la Convention d'application des accords de Schengen (CAAS), signée le 19 juin 1990⁶⁸⁵, que vont être institués de nouveaux pouvoirs, notamment un « droit d'observation » (article 40) et un « droit de poursuite » transfrontalière (article 41), auxquels les services douaniers sont associés. En France, les personnes autorisées à user de ces pouvoirs sont les officiers et agents de police judiciaire de la Police et de la Gendarmerie nationales, ainsi que, « dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'arme et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ». Les autres services douaniers européens se sont vus appliquer les mêmes réglementations, limitant leur action à un certain nombre de trafics précisément énumérés. La CAAS implique les services douaniers européens à d'autres niveaux comme par exemple la coopération transfrontalière locale avec l'incitation à la mise en place de liaisons téléphoniques, radio, et autres liaisons directes entre les différents services répressifs de contrôle frontaliers (article 44), l'association au groupe de travail « stupéfiants » (article 70) et à la mise en œuvre du Système d'Information Schengen (article 92).

Si les services douaniers sont associés aux modalités de « coopération policière » (article 39 CAAS), il n'en demeure pas moins que la réglementation Schengen inclue également un certain nombre de dispositions plus spécifiques à la liberté de circulation des marchandises et à la coopération douanière stricto-sensu. Ainsi, ce texte prévoit par exemple que soient assouplies les modalités de dédouanement des marchandises, notamment par le biais de procédures qui verraient le dédouanement s'effectuer à l'intérieur des Etats plutôt qu'aux frontières (titre V relatif au transport et à la circulation des marchandises). Sur un plan plus répressif, il intègre des dispositions visant à compléter la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, en soulignant que les « parties contractantes s'engagent à s'accorder (...) l'entraide judiciaire pour les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière d'accises, de taxe à la valeur ajoutée et de douanes » (article 50). Cette assistance mutuelle judiciaire sur les questions douanières est également assortie de l'encouragement à la mise en place

⁶⁸⁵ Décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 19 juin 1990. (JORF 22 mars 1995). Entrée en vigueur le 1er sept 1993 et mise en vigueur le 26 mars 1995 (décision du comité exécutif en date du 22 décembre 1994).

d'officiers de liaison douaniers (article 125). Les forces douanières ne sont donc pas exclues des logiques de coopération policière même si leurs compétences sont parfois limitées à un certain nombre de matières précisément déterminées.

Ces dispositions Schengen annoncent et accompagnent des réformes telles que l'adoption de l'Acte unique (1986) et la mise en place du grand marché intérieur (1993), et plus largement un très grand nombre d'évolutions qui verront le jour notamment à la suite de l'adoption du traité de Maastricht (1992). Pour autant, elles introduisent déjà une forme de brouillage dans les frontières entre les différentes politiques publiques (commerciales, douanières et de sécurité). Si les accords de Schengen encouragent alors la coopération entre les autorités de police et de douane des Etats membres sur un certain nombre de questions relatives à la criminalité transfrontalière, il n'établit pourtant pas toujours de grandes nuances dans la répartition des missions entre les deux types d'organisations. Cette tendance à l'indifférenciation fonctionnelle des secteurs policiers et douaniers au plan européen s'est poursuivie dans les phases ultérieures de construction de cet espace Schengen et plus largement dans le cadre de la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

B – Traités européens, douanes et espace de liberté, de sécurité et de justice

A la suite des accords de Schengen, plusieurs traités et Conseils européens vont également intégrer les douanes dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Au milieu des années 1990, deux logiques politiques vont ainsi se rejoindre : celle de la liberté de circulation et celle du contrôle. Les administrations douanières des Etats membres vont alors être placées au cœur de la dialectique qui va s'établir entre ces deux tendances contradictoires que l'on retrouve à la fois au cœur des accords de Schengen et de l'Acte unique européen de 1986. D'une part, les accords de Schengen, qui posent les bases d'une plus grande liberté de circulation des personnes et des marchandises, prévoient dans le même temps un certain nombre de « mesures compensatoires » destinées à assurer la sécurité des Etats dans le nouvel espace de libre circulation. D'autre part, l'Acte unique européen prévoit tout à la fois la création d'un marché intérieur garantissant la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des travailleurs, et dans le

même temps intègre une déclaration politique dans ses annexes qui confirme la volonté des États membres de coopérer pour les questions liées à leur sécurité (ex : admission, circulation et résidence des ressortissants de pays tiers, lutte contre le terrorisme, contre la criminalité, le trafic de drogues et le commerce illicite d'œuvres d'art et d'antiquités).

La mise en place d'un Grand Marché Intérieur en 1993 va ainsi se traduire par la suppression des nombreuses formalités opérées par les services douaniers entre les États membres de la CEE. Dans cette perspective, il ne pouvait plus être question pour les États membres de conserver la même architecture de points fixes de contrôle à leurs frontières intérieures. Les services douaniers français se sont par exemple trouvés dans l'obligation de s'adapter à la nouvelle donne européenne : de nombreux bureaux de douane dont l'activité était jusqu'à présent justifiée par l'établissement de formalités aux frontières intérieures sont alors devenus surnuméraires.

Parallèlement à cette logique politique de libre circulation, coexiste une logique politique du contrôle. La crainte d'une libre circulation des criminels s'est traduite, dans le cadre de Schengen, par l'adoption de « mesures compensatoires » et au niveau de l'Union européenne par la constitution et le développement d'un troisième pilier intergouvernemental relatif à un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». Parallèlement à une Europe économique, on assiste alors à la construction d'une Europe de la sécurité intérieure posant la question de l'intégration des services douaniers aux logiques de sécurité dans un contexte de fragilisation institutionnelle et identitaire de ces corps.

1 - Du traité de Maastricht (1992) au traité d'Amsterdam (1999)

L'indifférenciation fonctionnelle des secteurs policiers et douaniers va ainsi imprégner les grands traités adoptés à la suite des accords de Schengen. Ainsi, le titre VI du traité de Maastricht (1992) relatif aux dispositions sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, prend en considération l'apport des services de douanes européens à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans son article K1, la « coopération douanière » ainsi que « la coopération en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris si nécessaire, certains aspects de coopération

douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol) » sont considérés comme des « questions d'intérêt commun ».

Quant au traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, il remplace ce volet du traité de Maastricht par un nouveau titre VI consacré aux dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Selon le nouvel article⁶⁸⁶ il s'agit de mettre en œuvre un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) et « cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite des êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, grâce à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les Etats membres, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol)» (article 29 TUE, ex article K.1). De même, l'article 30 (ex-article K.2) intègre désormais dans le domaine de la « coopération policière », « la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés des états membres, dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ».

Il existe donc un certain flou dans ces textes qui entremêlent sphère douanière et sphère policière même si, parallèlement, c'est le traité d'Amsterdam qui va insérer un titre VIIA dénommé « Coopération douanière » dans le traité CE, reconnaissant une forme spécifique de coopération pour les administrations douanières, distincte de l'application de la loi pénale. Ainsi, dans le cadre des dispositions du troisième pilier, la coopération des services douaniers est souvent envisagée comme l'une des modalités de la coopération policière. Ici encore la rédaction de ces articles n'est pas anodine, si ce n'est dans ses intentions, du moins dans ses conséquences. Elle place les services douaniers dans une relation de dépendance vis-à-vis des normes produites et des actions conduites dans le cadre de la « coopération policière », la « coopération douanière » réalisée dans le cadre du IIIème pilier apparaissant comme l'une des modalités de réalisation de la première.

⁶⁸⁶ Selon cet article « l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes »

2 - Du projet de traité constitutionnel européen (2004) au traité de Lisbonne

Le traité constitutionnel signé à Rome le 29 octobre 2004 par les Etats membres a cherché à constituer une nouvelle phase importante pour la construction européenne⁶⁸⁷. La volonté était d'offrir un nouveau cadre institutionnel permettant d'accueillir les nouveaux Etats membres et de procéder à un certain nombre de réformes afin de simplifier les instruments et procédures communautaires. Le traité devait être ratifié par chaque Etat membre (voie parlementaire ou référendum) pour entrer en vigueur le 1er novembre 2006 ou après ratification par les Etats membres.⁶⁸⁸ Parmi les domaines de compétence « exclusive » de l'UE, on retrouvait notamment l'Union douanière et la politique commerciale commune (article I-13, III-151). Dans les domaines de compétence « partagée », les questions du marché intérieur et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article I-14). Donc, même sur les questions relatives à l'ELSJ, la procédure de droit commun⁶⁸⁹ était celle où le Conseil vote à la majorité qualifiée, où le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice. Quant aux matières

⁶⁸⁷ C'est lors du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, que les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'UE ont décidé de convoquer une Convention chargée de réfléchir aux possibles réformes du fonctionnement de l'Union européenne, dans la perspective de son élargissement. Les 105 membres de la Convention représentaient les gouvernements des Etats membres et candidats, les parlements nationaux, les institutions communautaires et la société civile. Le 20 juin 2003, Valéry Giscard d'Estaing, en tant que président de la Convention européenne, a présenté un projet de traité constitutionnel au Conseil européen de Thessalonique. Après un an et demi d'existence, la Convention européenne a achevé ses travaux sur l'avenir de l'Europe élargie le 10 juillet 2003. Un projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe a ainsi été remis à la présidence italienne de l'UE, le 18 juillet 2003. Les 17 et 18 juin 2004, les chefs d'Etat ou de gouvernement des 25 ont approuvé le texte du traité, après l'avoir modifié, au sein d'une conférence intergouvernementale (CIG). La signature du traité a été réalisée le 29 octobre 2004, à Rome.

⁶⁸⁸ Il reprenait les idées de mise en œuvre d'un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée (article I-3). De même, il conservait au rang de libertés fondamentales la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement (article I-4 et III-130) au sein de l'espace européen. Il refondait les dispositions concernant la sécurité intérieure dans les traités antérieurs au sein d'un chapitre IV (« Espace de liberté, de sécurité et de justice ») et instaurait un certain nombre de transformations au rang desquelles la disparition de la notion de « piliers » qui avait été développée par le Traité de Maastricht en 1992. Ainsi la distinction entre la procédure « communautaire » (1er pilier) et la procédure « intergouvernementale » (IIIème pilier) disparaissait au profit d'une nouvelle organisation à plusieurs niveaux distinguant : les « compétences exclusives » (seule l'UE peut légiférer, les Etats membres devant mettre en œuvre les actes juridiques de l'UE), les « compétences partagées » (les Etats membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement obligatoires dans la mesure où l'UE ne l'a pas fait), les « compétences d'appui » (l'UE adopte des mesures en vue d'appuyer ou de compléter certaines politiques des Etats membres).

⁶⁸⁹ Pour les textes concernant la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, cette procédure de droit commun était cependant adaptée sur plusieurs points selon les dispositions suivantes : 1/ un quart des Etats membres peuvent prendre l'initiative d'un acte, concurrentement avec le droit d'initiative de la Commission, 2/ il suffit qu'un quart des parlements nationaux utilisent le mécanisme d'« alerte précoce » en matière de subsidiarité pour que la Commission soit tenue de réexaminer sa position. De plus, en matière de coopération policière, le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen dans deux domaines : la coopération opérationnelle entre services répressifs, le droit pour ses mêmes services d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre pour ne pas interrompre une poursuite.

douanières, elles demeuraient toujours éclatées entre d'une part des logiques de politique commerciale et douanière, et d'autre part la mise en œuvre de l'ELSJ, donc entre compétences « exclusives » et compétences « partagées ». Le traité soulignait que l'UE mettrait en place l'ELSJ notamment par « une coopération opérationnelle des autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services spécialisés dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales » (article I-42). De même, les dispositions de « coopération policière » (article III-275) intègrent les services douaniers⁶⁹⁰.

Le texte de cette constitution européenne reprenait donc globalement les dispositions des précédents traités. Les douanes demeuraient donc toujours associées à la « coopération policière », étant cependant parfois désignées comme des « autorités compétentes », ou comme « service répressif spécialisé ». Parallèlement, les mesures concernant la « coopération douanière » (article III-152) étaient reprises selon les modalités suivantes : « Dans les limites du champ d'application de la Constitution, la loi ou loi-cadre européenne établit des mesures pour renforcer la coopération douanière entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission » ... donc sans poser de restriction a priori sur la mobilisation de cette coopération douanière dans le champ de l'ELSJ. Si d'autres mesures du traité constitutionnel peuvent avoir des incidences sur l'action des services douaniers⁶⁹¹, il apparaît que l'on retrouvait encore cette double inscription des douanes à la fois au sein de la « coopération policière » mais aussi dans une « coopération douanière » plus autonome.

⁶⁹⁰ Le traité note que « l'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ».

⁶⁹¹ On peut noter la réaffirmation de la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article I-53 et III-415). De même, en dépit du principe de libre circulation des capitaux, le nouveau traité constitutionnel pose la capacité des États membres de « prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs dispositions législatives et réglementaires, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique, ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique » (article III-158). Le contrôle des flux de capitaux par les États fait même l'objet de dispositions plus précises sur les questions de terrorisme (article III-158); de la clause de solidarité (III-329) selon laquelle l'UE et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ; surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces (article III-278), etc.

La signature de ce nouveau « traité de Rome », en octobre 2004 par les chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres, a néanmoins donné lieu en France à un intense débat. Jugé tantôt « trop libéral », tantôt comme permettant de garantir et d'élargir les capacités d'action de l'UE et de ses Etats membres, sa ratification par voie référendaire a profondément divisé les partis politiques et l'opinion publique, aboutissant finalement à son rejet en France et aux Pays-Bas et à une crise politique dans la construction de l'UE.

À la suite de l'échec du traité constitutionnel de 2004, le traité de Lisbonne modifie la structure des traités européens. Le traité instituant la Communauté européenne (Rome, 1957) est notamment rebaptisé « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE) et le Traité sur l'Union européenne (TUE) modifié. Ce dernier reprend les dispositions de l'ancien traité de Rome (TCE) mais aussi de l'ancien TUE, dont l'ensemble des dispositions relatifs à l'Union douanière européenne et à la « coopération douanière » (art 33). Il reprend également des dispositions relatives à la « coopération policière » (art 87, ex-article 30 TUE) dans les termes suivants : « l'Union développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des Etats membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ». Cette coopération peut couvrir différents domaines (ex : fichiers et échanges d'information, formation de personnel, techniques communes d'enquêtes, mais aussi dans certaines conditions la « coopération opérationnelle »). Europol est considéré comme un instrument permettant de renforcer cette coopération entre les « autorités policières » et « autres services répressifs ».

Les dispositions de ce nouveau traité de Lisbonne reprennent le cadre déjà posé par les précédents traités : celui de la reconnaissance d'une sphère « autonome » de coopération douanière et d'une sphère de « coopération policière et douanière » liée à la mise en œuvre de l'espace de sécurité européen.

B – Intégration des douanes dans les programmes de coopération policière

Parallèlement aux travaux des Conférences intergouvernementales visant à transformer l'architecture institutionnelle de l'UE, les Conseils européens et les Conseils des ministres JAI ont également encouragé ou décidé la mise en place de politiques européennes de sécurité. Ils ont notamment établi un programme d'action lors du Conseil européen de Tampere en 1999. Ce « programme de Tampere » a été évalué par les instances communautaires en 2004, aboutissant à la formulation d'un nouveau programme par le Conseil européen : le programme de La Haye auquel succédera celui de Stockholm.

1 - Le programme de « Tampere » (1999-2004)

Parallèlement au processus d'élaboration et de ratification du Traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Cardiff (15 et 16 juin 1998) avait invité le Conseil et la Commission à présenter, à la réunion de Vienne de décembre 1998, un « plan d'action concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du TUE relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice⁶⁹² ». Peu après, en octobre 1999, le Conseil européen de Tampere a ainsi été spécialement consacré aux questions de Justice et affaires intérieures. Il établit alors un programme de travail, basé sur le plan d'action de Vienne. Il visait également à mettre en œuvre l'ensemble des objectifs du traité d'Amsterdam en matière de justice et de sécurité intérieure⁶⁹³.

⁶⁹² Sur la base d'une communication de la Commission, ce plan d'action a été adopté par le Conseil le 3 décembre puis présenté au Conseil européen de Vienne les 11 et 12 décembre 1998. Voir Communication de la Commission : Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice [COM/98/0459 final]. Plan d'action du Conseil et de la Commission, du 3 décembre 1998, concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice [Journal officiel C 19, 23.01.1999].

⁶⁹³ C'est aussi à cette occasion que la Commission a été chargée d'établir un tableau de bord en vue de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme. Un premier bilan à mi-parcours a été réalisé par les Chefs d'Etats et de gouvernements lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Mais plus largement, des communications de la Commission, dites « Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, sécurité et justice dans l'Union européenne », ont été présentées semestriellement au Conseil et au Parlement européen jusqu'en 2004. Les références des documents « tableaux de bord » sont les suivants : COM (2000) 167 final du 24.3.2000 ; COM (2000) 782 final du 30.11.2000 ; COM (2001) 278 final du 23.05.2001 ; COM (2001) 628 final du 30.10.2001 ; COM (2002) 261 final du 30.5.2002 ; COM (2002) 738 final du 16.12.2002 ; COM (2003) 291 final du 22.5.2003 ; COM (2003) 812 final du 30.12.2003.

En 2004, la Commission européenne va présenter un état des lieux de la coopération policière et douanière dans le cadre du IIIème pilier⁶⁹⁴ ainsi qu'un bilan du Programme de Tampere⁶⁹⁵ dont elle pointe les limites. Si ce bilan enregistre des « résultats encourageants », la Commission note néanmoins la difficulté des Etats à investir massivement le champ des politiques européennes sur les questions de sécurité intérieure⁶⁹⁶. Ainsi, pour la Commission, « le degré d'ambition initiale a été limité par des contraintes d'ordre institutionnel, mais parfois aussi par un consensus politique insuffisant. La politique des petits pas a été la seule alternative possible pour progresser⁶⁹⁷ ».

Ces remarques semblent aussi s'appliquer aux administrations douanières, car elles sont complétées par un certain nombre d'observations faisant valoir les retards enregistrés par les Etats membres dans l'adoption des outils de coopération douanière du troisième pilier. Ainsi, la Commission fait état des difficultés suivantes : « la ratification et la mise en œuvre effective de la Convention « Naples II » et celle relative au système d'information douanier (SID) par tous les Etats membres restent une priorité ». Au moment de la rédaction du rapport de la Communication, seulement 14 Etats membres avaient ratifié la Convention SID et 10 la Convention Naples II.

De même, il s'agissait au cours de cette période de « mettre en œuvre le programme de travail relatif à la stratégie pour la coopération douanière relevant actuellement du titre VI du TUE, adopté par le Conseil JAI du 30 mars 2004 ». Nous reviendrons ultérieurement sur ces outils de coopération douanière. Notons pour l'instant que la coopération douanière se structure alors autour de stratégies et d'instruments spécifiquement dédiés à la mise en

⁶⁹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne. I - Rapport sur les mesures prises et les actions entreprises depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. II – Propositions d'amélioration. [COM (2004) 376 final. Bruxelles, le 18.5.2004]

⁶⁹⁵ Ce bilan souligne la nécessité de prendre des mesures simultanément aux niveaux opérationnels (coordination plus opérationnelle des administrations des Etats membres, renforcement du rôle d'Europol, passage d'une culture bilatérale de coopération à une culture multilatérale y compris en matière d'échanges de renseignements etc.), décisionnel (simplification des mécanismes de décision en favorisant la majorité qualifiée, etc.) et législatif. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations {SEC (2004)680 et SEC (2004)693} COM (2004) 401 final.

⁶⁹⁶ SEC (2004) 693. Document de travail des services de la Commission annexe à la communication de la Commission Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations {COM (2004) 401 final}.

⁶⁹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} COM(2004) 401 final, p 5.

œuvre de l'ELSJ et non plus seulement de la « coopération douanière » inscrite dans le « premier pilier » communautarisé. Dans ce cadre la douane fait l'objet d'un traitement souvent commun avec les questions de coopération policière auxquelles elle est souvent agrégée. Enfin, ces stratégies de mises en œuvre de l'ELSJ apparaissent alors, selon la Commission européenne comme sujette à une double limitation : celle de la souveraineté des Etats et celle de l'autonomie bureaucratique.

2 - Le programme de « La Haye » et ses ambitions (2004-2009)

Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles (4 et 5 novembre 2004) ont ainsi posé la nécessité d'établir un nouveau programme de cinq ans pour donner une suite au programme de Tampere. Le nouveau cadre, dénommé « Programme de La Haye » prenait acte des précédents traités ayant infléchi le cadre d'action en matière de construction de l'ELSJ et rappelait que cette question devait être abordée avec « une acuité renouvelée » au regard des attentats du 11 septembre 2001 à New-York et du 11 mars 2004 à Madrid. Souhaitant une « approche commune plus efficace des problèmes transfrontaliers », ce Programme de La Haye soutient que l'action, au niveau de l'UE comme au niveau national, doit être « multidisciplinaire et concertée » entre les « autorités répressives compétentes, en particulier la police, les douanes et la police des frontières⁶⁹⁸ ». Enfin, il pose pour la première fois de façon explicite le brouillage entre politique de sécurité intérieure européenne et politique étrangère et de sécurité⁶⁹⁹. La politique Justice et Affaires Intérieures se transnationalise et devient aussi une forme de la politique étrangère. C'est par la transnationalisation de sa politique de sécurité intérieure que le Conseil européen entend assumer la sécurité interne de l'UE. Ce qui est alors en question c'est sûrement la volonté d'opérer des contrôles en amont, d'user de

⁶⁹⁸ Il met l'accent sur la fin des contrôles aux frontières intérieure et leur renforcement aux frontières extérieures. Ainsi, les réponses qu'entend apporter le programme de La Haye cherchent à dépasser les modes de coopération interétatiques issus des accords de Schengen. Ainsi, en va-t-il de la réflexion sur la mise en place d'un « système de gestion des frontières extérieures » et de « solidarité » entre les Etats membres. La volonté de rendre opérationnel le Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II), de renforcer le rôle d'Europol, d'utiliser les techniques biométriques en matière de contrôle, de rendre interopérables un certain nombre de bases de données (SIS, Eurodac, Système d'information sur les visas etc.), de réglementer l'échange d'information entre agences de renseignement des pays membres (car jugée encore insatisfaisante), etc. constituent autant de champs d'intervention proposés.

⁶⁹⁹ Le Conseil européen estime en effet que l'élaboration d'une dimension extérieure cohérente de la politique de l'Union en matière de liberté de sécurité et de justice est un objectif de plus en plus prioritaire. Il invite la Commission et le Haut représentant/Secrétaire général du Conseil à présenter une stratégie couvrant tous les aspects extérieurs de la politique de l'UE en matière de liberté de sécurité et de justice.

l'externalisation comme mode de police à distance, et de bâtir une sécurité en réseaux qui serait bien loin d'écarter les Etats ou ensembles d'Etats des stratégies de contrôle des flux. Les dimensions douanières, qu'il s'agisse de prendre en considération les « avancées » de la coopération douanière ou les problématiques relatives au contrôle des marchandises sensibles, ne sont évoquées que ponctuellement de manière spécifique par ce nouveau programme. En revanche, elles sont pointées concernant les questions de coopération « sur le terrain » entre les autorités de police et de douane en lien avec Europol, et d'autre part en matière de terrorisme (elles notent que lorsque des personnes ou des marchandises sont susceptibles de constituer une menace, les surveillances ne doivent pas être interrompues par le passage d'une frontière).

Les instances douanières continuent donc d'être intégrées dans la construction de l'ELSJ selon des modalités quasi-similaires. Le 10 mai 2005, la Commission va également présenter un plan d'action pour la mise en œuvre de ce Programme de La Haye⁷⁰⁰ en définissant dix priorités spécifiques⁷⁰¹. Outre les mesures relatives à la stratégie européenne en matière de drogues, il comprenait de très nombreuses dispositions relatives aux questions d'asile, d'immigration et de frontières. La lutte contre l'immigration clandestine demeurait une priorité désormais liée à une politique extérieure en matière d'asile et d'immigration. Il prévoyait également des mesures relatives à la gestion des frontières, à la biométrie et aux systèmes d'information, notamment en matière de politique des visas.

Le programme poursuit aussi la volonté de renforcer le partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires tout en trouvant un juste équilibre entre sécurité et protection de la vie privée. Il énonce la mise en œuvre d'un principe de « disponibilité » pour l'échange informations en matière répressive pouvant intéresser les services autant douaniers que policiers. En matière de terrorisme, il envisage la désignation d'un point de

⁷⁰⁰ Le Conseil européen de Bruxelles (4 et 5 novembre 2004) avait invité la Commission à présenter au Conseil un plan d'action. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité, et de la justice, Document COM (2005) 184 final, Bruxelles le 10.5.2005.

⁷⁰¹ : 1/ Droits fondamentaux et citoyenneté ; 2/ Lutte contre le terrorisme ; 3/ Gestion de la migration ; 4/ Frontières intérieures, frontières extérieures et visas ; 5/ Espace d'asile commun ; 6/ Intégration: retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie ; 7/ Protection de la vie privée et sécurité lors du partage d'informations ; 8/ Lutte contre la criminalité organisée ; 9/ Justice civile et pénale: un véritable espace européen de justice pour tous ; 10/ Liberté, sécurité et justice: partager les responsabilités et veiller à la solidarité.

contact spécialisé dans chaque État membre ayant accès à toutes les informations et à tous les renseignements utiles et la création d'un réseau européen des services répressifs (LEN) pour lutter contre le terrorisme (pour 2005).

Les services douaniers apparaissent ainsi concernés par les enjeux de lutte contre le terrorisme mais aussi sur certains domaines évoqués en matière de lutte contre la criminalité organisée. L'évaluation de la mise en œuvre par les États membres de la coopération douanière (convention Naples II) est également alors prévue pour 2008.

Dans le cadre de la coopération policière et douanière, le plan d'action prévoit plus spécifiquement la mise en œuvre du programme de travail relatif à la coopération douanière approuvé par le Conseil JAI du 30 mars 2004 à la suite de la « résolution du Conseil sur une stratégie pour la coopération douanière » (pour 2004-2006), l'adoption d'une communication sur la lutte contre le trafic transfrontière de marchandises interdites ou réglementées (pour 2007), la proposition relative à l'amélioration de la coopération policière, notamment aux frontières intérieures entre les États membres (pour 2005), la mise sur pied d'opérations policières et douanières communes de courte durée et/ou d'équipes multidisciplinaires communes (en permanence), l'élaboration de normes minimales pour le recours inter-juridictionnel à des techniques d'enquête (pour 2006), la création d'un guide des meilleures pratiques en vue de la promotion et de l'extension du recours à des formes spéciales de coopération pour les administrations douanières, comme prévu par la convention Naples II (pour 2007), l'amélioration la coopération européenne entre les organes de prévention de la corruption en créant un réseau d'autorités anti-corruption (comprenant notamment les services de police, les autorités judiciaires, les services de poursuites et les autorités douanières) au niveau de l'UE et au niveau transnational (pour 2008).

Dans la perspective de la réunion du Conseil informel Justice et Affaires intérieures⁷⁰² de septembre 2006 devant examiner l'avancement du programme de La Haye, la Commission a effectué un premier état des lieux. Dans une communication du 10 mai 2006⁷⁰³ au Conseil européen intitulée « Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour

⁷⁰² IP/06/848, Bruxelles, le 28 juin 2006.

⁷⁰³ Communication de la Commission au Conseil, « Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe », COM (2006) 211 final, 10 mai 2006. {SEC (2006) 0813} {SEC (2006) 0814}

l'Europe », elle aborde les problèmes de procédure décisionnelle qui limitent, selon elle, la bonne mise en œuvre de l'ELSJ. Elle se plaint donc de la communautarisation imparfaite des matières liées à la justice et affaires intérieures de l'UE, de leur déficit démocratique, et indique qu'elle présentera une initiative visant à améliorer la prise de décision et l'obligation de rendre des comptes dans des domaines tels que la coopération policière et judiciaire ou l'immigration légale en exploitant les possibilités offertes par les traités. Les évaluations de ce programme de La Haye⁷⁰⁴ laissent une impression de flou. L'UE traverse en effet alors une grave crise de légitimité dans les Etats européens suite à l'échec de l'adoption du traité constitutionnel de 2004.

3 - Programme de Stockholm (2010 – 2014)

A la suite des programmes de Tampere et de La Haye, le Conseil européen a adopté un troisième programme pluriannuel (« programme de Stockholm ») pour la période 2010-2014⁷⁰⁵. Celui-ci couvre encore un très large domaine de priorités politiques. Il évoque notamment la nécessité de faire émerger une « véritable culture européenne en matière judiciaire et de maintien de l'ordre » et qu'il est ainsi « essentiel de renforcer la formation sur les questions relatives à l'Union et de la rendre accessible systématiquement à toutes les professions participant à la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment les juges, les procureurs, le personnel judiciaire, les policiers, les douaniers et les garde-frontières ». La question de l'action commune de forces différentes prend ainsi place dans les priorités affichées aux côtés des différentes thématiques largement évoquées par les précédents plans d'action. Néanmoins, par ce programme de Stockholm, le Conseil se prononce pour la mise en place d'une véritable stratégie européenne de sécurité et demande à la Commission de mettre en place un plan d'action.

⁷⁰⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005 {SEC (2006) 813} {SEC(2006) 814} Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre /* COM/2006/0331 final. Communication de la Commission au Conseil. An evaluation of rge Hague programme and action plan. Brussels, 10.6.2009 COM (2009) 263 final

⁷⁰⁵ Le programme de Stockholm. Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens [Journal officiel C 115 du 4.5.2010].

Ce plan d'action, rédigé par la Commission, est publié en avril 2010⁷⁰⁶. Il apparaît toujours plus précis sur les actions à attribuer spécifiquement aux services douaniers. Par exemple, il indique que « la protection des citoyens contre les risques liés au commerce international de marchandises de contrefaçon, interdites ou dangereuses exige également une approche coordonnée s'appuyant sur les capacités des autorités douanières. La protection contre les produits nocifs et dangereux doit être assurée d'une manière efficace et structurée grâce à une gestion des risques liés aux marchandises, à la chaîne d'approvisionnement et à tout type de flux de marchandises fondée sur les contrôles ». Si les services douaniers demeurent encore généralement amalgamés aux organisations policières, il apparaît que leur rôle est non seulement plus reconnu, mais également plus autonome et spécifique sur un certain nombre de questions particulières⁷⁰⁷.

C - Une stratégie de coopération douanière intégrée dans le troisième pilier

Cette logique d'autonomisation d'un volet « douanier » au sein même des politiques publiques conduites au sein du troisième pilier vont être amorcée à partir du début des années 2000. Ainsi, dès le 8 février 2001, la Commission européenne adoptait une communication relative à une « nouvelle stratégie pour l'Union douanière »⁷⁰⁸, abordant de

⁷⁰⁶ Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Bruxelles, le 20.4.2010 COM (2010) 171 final

⁷⁰⁷ Parmi les actions du programme de Stockholm qui pointent la mobilisation des autorités douanières, on peut ainsi citer : proposition législative relative au rapprochement des infractions douanières et des sanctions qui y sont applicables ; communication relative à l'amélioration de la coopération douanière et policière dans l'UE (comprenant une réflexion sur les agents infiltrés, sur les centres de coopération policière et douanière, sur une approche européenne des activités de police fondées sur le renseignement et sur des actions communes visant à renforcer la coopération policière opérationnelle) ; élaboration d'un cadre de gestion des risques pour les douanes afin de prévenir les activités relevant de la criminalité organisée liées aux marchandises ; modification du règlement (CE) n°1383/2003 concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ; reconduction et mise en œuvre du plan d'action relatif à la coopération douanière entre l'UE et la Chine en matière de droits de propriété intellectuelle ; instauration d'accords de reconnaissance mutuelle en matière de sécurité douanière entre l'UE et certains pays partenaires en vue de protéger la chaîne d'approvisionnement internationale et de faire profiter les opérateurs économiques dument enregistrés de l'UE et de ces pays des avantages transfrontaliers ; adoption de lignes directrices relatives aux contrôles douaniers dans le domaine de la sécurité des produits ; élaboration d'une approche douanière de la protection de la sécurité des citoyens contre les risques liés au commerce international de marchandises dangereuses ; utilisation du système communautaire de gestion des risques aux fins de l'échange d'informations sur les risques entre les bureaux de douane aux frontières et poursuite du développement de l'évaluation commune des risques, des normes et des critères communs pour la gestion, la sécurité et la sûreté aux frontières extérieures ; sensibilisation aux mesures douanières visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle aux frontières extérieures.

⁷⁰⁸ Document COM (2001) 51 final - Non publié au JO.

front la question du rôle des administrations douanières dans le nouvel espace européen. Cette démarche donnera lieu à l'adoption d'une résolution par le Conseil en mai 2001⁷⁰⁹ qui reprend l'essentiel des conclusions de la Commission et prend acte des conclusions du sommet européen de Tampere (octobre 1999).

Le Conseil fait alors valoir que les formes graves de criminalité ont des incidences de plus en plus grandes en matière de taxes et de droits et rappelle le rôle des autorités douanières en matière de contrôle du respect des règlements dans de nombreux domaines. Indiquant que la coopération douanière européenne a permis l'élaboration d'instruments nouveaux, il note également que « dans le secteur des douanes une contribution importante à cette lutte est apportée dans le cadre de l'article 30 du traité sur l'Union européenne »⁷¹⁰.

Si cette résolution n'oubliait pas le rôle joué par les services douaniers en matière strictement douanière et économique, les débats visant à renforcer leur implication dans les politiques du troisième pilier vont ainsi se succéder entre 2001 et 2003. Elles vont se traduire notamment par l'adoption d'une nouvelle résolution du Conseil du 2 octobre 2003⁷¹¹ concernant une « stratégie pour la coopération douanière » liant toujours plus « fraude », « terrorisme » et « criminalité organisée transnationale ».

Celle-ci constate que les administrations douanières des États membres participent, en contrôlant les marchandises, les moyens de transport, les capitaux et les personnes, à la lutte contre la criminalité transfrontière. Elle envisage la participation des douanes au projet de « gestion intégrée des frontières extérieures » et en matière de lutte contre le terrorisme. Enfin, elle indique clairement que doit être « impérativement » élaborée « une stratégie pour la coopération douanière dans le troisième pilier, dans le cadre de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice »⁷¹². Cette dernière sera formellement adoptée lors du Conseil JAI du 30 mars 2004⁷¹³. Présentée comme relativement nouvelle, elle s'inscrit en réalité dans le prolongement des travaux conduits par différentes instances

⁷⁰⁹ Résolution du Conseil, du 30 mai 2001, concernant une stratégie pour l'Union douanière. JO C 171 du 15/06/2001.

⁷¹⁰ Ibidem

⁷¹¹ Résolution du Conseil du 2 octobre 2003 concernant une stratégie pour la coopération douanière. JO n° C 247 du 15/10/2003.

⁷¹² Ibidem.

⁷¹³ Document 7209/04 (Presse 76) du Conseil, 2574^{ème} session du Conseil, Bruxelles, le 30 mars 2004.

douanières depuis plusieurs années (notamment le groupe de coopération douanière). De même, elle est influencée par le contexte de l'après 11 septembre 2001.

C'est néanmoins sans doute la première fois que la contribution du secteur douanier aux logiques du troisième pilier est abordée de façon aussi directe et précise. Cette inscription se base donc sur la construction d'un programme douanier autonome distinct des programmes d'action « policiers ». En juillet 2005, dans le prolongement de cette résolution, les directeurs généraux des administrations douanières de l'UE ont ainsi adopté une « lettre de mission commune »⁷¹⁴ dans laquelle, sans renier leurs missions traditionnelles, ils confirment clairement la compétence douanière en matière de criminalité organisée et de terrorisme. Ils indiquent également que l'accomplissement de ces missions passe par des partenariats nationaux et internationaux avec des « organismes chargés de faire appliquer la loi ». Ce processus démontre comment se construit plus clairement un agenda douanier au sein même des logiques de construction d'un espace de sécurité européen (et non plus seulement de l'Union douanière européenne).

Par-delà ces déclarations, un programme d'action plus précis a été défini pour la période 2004-2006 dans le cadre de cette stratégie douanière pour le troisième pilier. Il s'est fondé sur la décision de mettre en œuvre 44 actions conduites par des groupes de projets spécifiques. Si cet agenda n'a pas toujours été strictement tenu (un plan d'action révisé a été élaboré en 2005 avec un nombre d'actions réduit à 35)⁷¹⁵ et l'investissement des différents Etats membres variable, un certain nombre de questions ont néanmoins été travaillées dans ces groupes de projets en lien avec les administrations douanières nationales.

A la fin de l'année 2006, une proposition de nouveau plan d'action a été proposée au comité de l'article 36 par le groupe de coopération douanière pour la période allant du premier janvier 2007 au 30 juin 2008⁷¹⁶. Prenant en considération les nouveaux objectifs

714 Source : site internet de la Direction Générale Fiscalité et Union Douanière de la Commission européenne.

715 Cet agenda a fait l'objet d'un rapport examiné lors d'une réunion informelle entre les directeurs généraux des douanes des Etats membres le 30 novembre 2006. Sur les 35 actions définies par le plan d'action, 28 ont été conduites à leur terme (le plus souvent par la production d'un rapport). Peu d'actions concernaient des volets visant une véritable intégration européenne, notamment du point de vue opérationnel.

716 Document 13424/2/06, Action Plan to implement the Strategy for Customs Co-operation in the Third Pillar (1.1.2007 to 30.6.2008), Brussels, 8 November 2006.

du Programme de La Haye⁷¹⁷ mais aussi ceux développés dans une pluralité de plans thématiques (drogue, terrorisme, criminalité organisée), celui-ci a alors été fondé sur 15 actions articulées autour de quatre domaines de travail : « Border management and security », « Intelligence », « Operational cooperation », « Information exchange » ... des thématiques que ne rejetteraient pas sur leur agenda les agences policières.

Cette instrumentation du secteur douanier dans le cadre des politiques du troisième pilier s'est donc traduite par l'insertion de la coopération douanière européenne dans leur architecture générale. S'il a entraîné certains brouillages entre les frontières sectorielles (souvent, on ne parle plus de « police » ou de « douane » mais d'« autorités compétentes »), ce processus n'a pas remis fondamentalement en question l'autonomie de la coopération douanière qui ne s'est pas diluée dans la coopération policière. Celle-ci s'est dotée d'un agenda autonome au sein du troisième pilier qui s'est progressivement structuré à partir de la définition de plans d'actions pluriannuels. La mise en œuvre d'une « nouvelle stratégie » pour l'union douanière, ainsi que la définition d'une stratégie pour la coopération douanière au sein du troisième pilier, laissent clairement apparaître la volonté politique de faire participer les douanes aux politiques européennes de sécurité intérieure.

La dimension « douanière », qu'il s'agisse de désigner par-là l'action des administrations, ou bien seulement l'activité « contrôle des marchandises », entre désormais pleinement dans les politiques de sécurité intérieure avec lesquelles elle entretenait déjà des rapports ambigus. Antérieurement, les documents adoptés par les instances européennes abordaient les douanes comme l'une des réponses mobilisables pour la mise en œuvre de l'ELSJ. Les douanes faisaient l'objet d'une attention toute relative, leur mandat dans le cadre du III^{ème} pilier étant souvent évoqué de manière large et imprécise, laissant ouverte les stratégies d'autonomie sectorielle ou au contraire d'instrumentation hétéronome. En revanche, la résolution du Conseil d'octobre 2003 est spécifiquement dédié aux administrations douanières, leur intimant plus explicitement de participer à la construction de l'Espace de Liberté de sécurité et de justice. Il ne s'agit pas d'un texte concernant l'ELSJ qui prendrait en compte la participation douanière : ce type de textes se sont accumulés depuis les accords de Schengen, restant généralement relativement flous sur le distinguo

⁷¹⁷ Le programme de La Haye, adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, succède au programme de Tampere. Il liste les priorités de l'Union afin de renforcer l'ELSJ pour la période 2004-2009.

police/douane. Il s'agit d'un texte qui mobilise explicitement le secteur douanier autour des enjeux de sécurité.

La résolution d'octobre 2003 prend en considération les administrations douanières sans se poser de question fondamentale sur les rapports entre champs douaniers et policiers. Elle constate seulement que « dans la mesure et les limites de leurs compétences nationales, les administrations douanières des États membres participent, en contrôlant les marchandises, les moyens de transport, les capitaux et les personnes, à la lutte contre la criminalité transfrontière, et ce par la prévention, par la détection et par des enquêtes et des poursuites portant sur les activités liées aux mouvements irréguliers ou illégaux de marchandises, au trafic de marchandises frappées d'interdiction, au blanchiment d'argent, ainsi que, par la protection des intérêts financiers et culturels des citoyens de l'Union, de leur santé, de leur sécurité et de leur sûreté ». De même, que « le contrôle des marchandises, pour lequel les administrations douanières exercent aux frontières extérieures une compétence exclusive, est indissociable du contrôle des personnes si l'on veut assurer une sécurité totale à l'intérieur de l'Union européenne ». Elle réfléchit aussi au projet de « gestion intégrée des frontières » en soulignant que ce dernier « exige, de la part des douanes et des autres autorités frontalières compétentes, une participation fondée sur la complémentarité et l'égalité, ainsi qu'une coopération renforcée entre ces services, du fait des compétences respectives qui sont les leurs dans les domaines visés ci-dessus ». La relation à la menace terroriste est également clairement envisagée, la résolution notant qu' « une approche intégrée de la lutte contre la criminalité, englobant une contribution à la lutte contre le terrorisme, à l'intérieur d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, devrait comporter, outre une coopération douanière, une coopération multilatérale à la fois étroite et efficace entre les douanes et les autres services répressifs ou encore les autres organes et agences de l'Union européenne, tels l'OLAF, Europol et Eurojust » (mais aussi à travers une coopération et un partenariat renforcés avec les autorités compétentes des nouveaux États membres, ainsi que des pays tiers jouxtant les frontières extérieures de l'Union).

Sur la base de ce constat, le Conseil décide alors que doit être élaborée une « stratégie pour la coopération douanière dans le troisième pilier, dans le cadre de la création d'un ELSJ, devant permettre de mieux protéger la société et l'économie contre la contrebande et la fraude, la criminalité organisée transfrontière et le blanchiment d'argent, les menaces

contre l'environnement et le patrimoine culturel et toute autre menace relevant de leur compétence ».

En mars 2004, cette stratégie douanière⁷¹⁸ et un programme d'action⁷¹⁹ vont être adoptés par le Conseil sur la base des travaux du Groupe de Coopération Douanière. Si la stratégie adoptée souligne les bons résultats de la coopération douanière, elle se veut néanmoins prospective, ne se satisfaisant pas des modes de coopération en cours et envisage donc de l'approfondir. Pour évaluer la stratégie et le plan d'action, la délégation britannique a envoyé un questionnaire⁷²⁰ en avril 2005 aux différentes délégations des Etats membres afin qu'ils fournissent un certain nombre d'opinions et formulent des propositions. Les résultats de l'enquête ont été adoptés lors de la réunion du GCD du 4 octobre 2005⁷²¹. Le Comité de l'article 36 en a pris acte lors de sa réunion des 19 et 20 octobre 2005. Le sous-groupe du GCD qui avait élaboré le plan d'action initial a été mandaté pour faire des propositions d'amendement en prenant en compte les commentaires réalisés par les délégations des Etats membres.

⁷¹⁸ Document 11167/5/03 du Conseil, REV 5, LIMITE, Enfocustom 29, Enfopol 84. La nouvelle stratégie adoptée en mars 2004 établit un plan d'action qui se décline en une série d'objectifs repris dans le cadre d'un programme de travail de trente-six mois élaboré par le Groupe de Coopération Douanière.

⁷¹⁹ Le programme est d'une durée de 36 mois (2004-2006), déterminant onze secteurs d'activités : systèmes informatiques relevant du troisième pilier ; Gestion et analyse des risques ; Évaluation stratégique des menaces ; Gestion des frontières ; Formation ; Amélioration de la coopération opérationnelle : Coopération avec les administrations des pays tiers ; Coopération interservices ; Législation ; Confiance du public dans les douanes ; Coopération avec les autres groupes de travail du Conseil

⁷²⁰ Voir *document du Conseil : 11993/1/05, REV 1, LIMITE, ENFOCUSTOM 45, du 21 avril 2005.*

⁷²¹ Voir document du Conseil : 13144/05, LIMITE, ENFOCUSTOM 55 du 10 octobre 2005. En septembre 2005, les résultats de cette enquête ont été communiqués. Globalement, les administrations des Etats membres se sont dites satisfaites des buts et priorités de la stratégie et du plan d'action en matière de coopération douanière. Ces dernières étant très nombreuses, le bilan pose la question de la nécessaire coordination afin de permettre une évaluation satisfaisante des impacts véritables des actions du GDC au sein des Etats et de l'implication d'un nombre plus importants de délégations nationales. Les répondants au questionnaire se sont également prononcés sur les enjeux à déterminer pour les dix-huit prochains mois. La question de la « confiance dans l'action des douanes » leur est notamment apparu comme non investi. Ils ont également mis l'accent sur la nécessité de porter les objectifs du plan dans les enceintes douanières de plus haut niveau décisionnel, de mettre en place un système simple et transparent de pilotage et de suivi d'application du plan, et enfin sur l'idée de limiter le nombre de groupes de projets tout en approfondissant le travail mené en leur sein. Une série de questionnements est également apparu sur l'opportunité d'ajouter, de supprimer ou de fusionner certaines dispositions du plan d'action. L'idée de restructurer le plan autour d'objectifs prioritaires et moins nombreux mais intégrant les travaux du programme de La Haye et de la stratégie européenne en matière de drogues est apparu comme faisant consensus. Les répondants ont également proposé de réorganiser les actions du plan en groupes d'activités pouvant être travaillées au sein d'un unique groupe de projet. De même, ils ont proposé d'assurer une actualisation continue du plan au regard des objectifs déjà finalisés (avec éventuellement la possibilité de les supprimer du plan), des actions encore en cours et des recommandations formulées en cours de mise en œuvre.

Une nouvelle stratégie pour la coopération douanière dite « renforcée » sera adoptée en octobre 2009⁷²², puis une « résolution sur l'avenir de la coopération dans le domaine de la répression en matière douanière »⁷²³ par le Conseil Justice et Affaires Intérieures de décembre 2011. Il confirme cette inscription volontaire des services douaniers dans le champ des politiques de sécurité européennes à partir d'un agenda relativement distinct de celui des polices.

Cette dynamique relative à la mise en place de « sans doute la première fois que la contribution du secteur douanier aux logiques du III^{ème} pilier est abordée de façon aussi transversale et précise, entérinant l'inscription pleine et entière des douanes au sein des politiques de sécurité. Néanmoins, cette inscription se base sur la construction d'un programme douanier autonome se voulant distinct des programmes d'action policiers. L'autonomie du secteur douanier apparaît donc comme renégociée. D'une part, elle demeure entière sur les questions commerciales et de droits et taxes liés à l'Union douanière. D'autre part, elle entend se reconstruire au sein même du troisième pilier par rapport au secteur policier.

On assiste également à un rapprochement des services douaniers avec Europol. Les services douaniers européens ont souvent détaché des douaniers au sein de cette structure. Néanmoins, il ne s'agit pas pour autant de penser qu'Europol est perçu comme une agence douanière. Cette ignorance mutuelle s'est traduite par une présence marginale des douaniers au sein d'Europol qui a été beaucoup plus massivement investi par les polices et gendarmeries. L'évaluation de la représentation douanière au sein d'Europol a d'ailleurs constitué l'un des volets du plan d'action de la stratégie de coopération douanière pour le troisième pilier. En 2004, le groupe de coopération douanière avait ainsi décidé d'évaluer le rôle joué par la douane au sein d'Europol et d'étudier les moyens de l'accroître⁷²⁴. Sa visite d'Europol a vérifié l'hypothèse d'une faible présence des personnels douaniers ou des personnels ayant un « background douanier ». Les douaniers apparaissaient donc comme une profession clairement sous-représentée par rapport aux policiers au sein d'Europol alors même que de nombreux domaines de compétences de cette agence relèvent du cadre de leur action. Ainsi, parmi les 400 personnes que comptait alors

722 Projet de résolution du Conseil concernant une stratégie renforcée pour la coopération douanière Bruxelles, le 9 octobre 2009 (13.10) Document 14252/09 ENFOCUSTOM 100

723 Document 17558/11 du Conseil. Bruxelles, le 25 novembre 2011 (02.12) ENFOCUSTOM 144 JAI 878.

724 Document 6875/04 LIMITE ENFOCUSTOM 14, daté du 1^{er} mars 2004.

Europol, 180 relevaient des services opérationnels dont 6 avaient un « background douanier ». De même, sur les 60 officiers de liaison présents au sein d'Europol, seulement 11 avaient alors un « background douanier » ou représentaient les intérêts d'une administration douanière nationale sans posséder ce « background ». Au niveau des Unités nationales Europol⁷²⁵, sur les 17 Etats membres à avoir correctement renvoyé le questionnaire envoyé par le groupe de coopération douanière, 9 seulement intégraient dans cette unité un douanier. Quant à la participation de douaniers aux rencontres des chefs d'unités nationales Europol, sur les 17 questionnaires reçus, 9 Etats membres seulement indiquaient une représentation douanière. Cette très faible représentation douanière marquait bien la domination des réseaux policiers dans la construction et l'investissement de ces espaces de coopération supranationaux en matière de sécurité intérieure. L'un des enjeux pour le groupe de coopération douanière était donc de promouvoir la présence douanière au sein d'Europol mais aussi de transformer la structure cognitive du champ de la sécurité intérieure européen. En effet, ce travail de légitimation du travail douanier, conduit avec des objectifs manifestes de repositionnement dans le champ de la sécurité, visait à transformer les représentations des différentes compétences sectorielles et agencements institutionnels. Un passage extrait du rapport d'évaluation du groupe de coopération douanière sur cette question marque bien l'importance pour les douaniers de voir leurs compétences reconnues et légitimées : « jusqu'ici, on n'a pas encore entièrement pris conscience du fait qu'Europol et les services douaniers sont des partenaires naturels. Beaucoup pensaient – et certains pensent toujours – qu'Europol était une organisation policière et il faut reconnaître que, à cet égard, le nom d'Europol serait plutôt de nature à induire en erreur. Toutefois, vu le rôle et les compétences d'Europol et compte tenu de l'extension de son mandat à un nombre croissant d'infractions relevant (également) des compétences des services douaniers, il ne saurait y avoir de doute quant au fait qu'Europol n'est pas une organisation policière, mais une instance à caractère répressif »⁷²⁶. Cet extrait montre bien, en creux, les réticences professionnelles des douaniers pour investir cette instance labellisée comme « policière ». L'évaluation conduite par le groupe de coopération douanière apparaît ainsi révélatrice de sa volonté de transformer les représentations d'Europol. Le déplacement du centre de gravité des

725 Chaque État membre crée ou désigne une unité nationale Europol (UNE). Cette unité est le seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents. Elle envoie auprès d'Europol au moins un officier de liaison, chargé de représenter les intérêts de celle-ci au sein d'Europol. Les chefs des unités nationales se réunissent périodiquement.

726 Document 6875/04 LIMITE ENFOCUSTOM 14, daté du 1^{er} mars 2004.

représentations, du « policier » vers le « répressif », apparaît donc comme un enjeu, celui d'éviter pour les administrations douanières l'absorption du « douanier » dans/par le « policier ». D'ailleurs, l'une des raisons identifiée par le groupe de coopération douanière sur la faible présence douanière au sein d'Europol tenait ainsi au fait que de nombreux douaniers considéreraient Europol comme une « organisation de police » au lieu d'une « organisation d'application des lois »⁷²⁷.

Ce constat n'a pas profondément évolué puisqu'en 2015, Europol reconnaissait qu'il ne constituait toujours pas le canal privilégié en matière de coopération pour les douanes. Il affirmait également qu'au moins 21 administrations douanières des Etats membres disposent de certaines compétences en matière d'enquête et que les ressources informationnelles détenues par les administrations douanières nationales avaient une valeur centrale pour les activités de l'agence. Ce travail de rapprochement entre Europol et les Douanes s'inscrit donc dans le temps et sous la forme de différentes coopérations ponctuelles et d'actions conjointes, ainsi que par le renforcement des liens institutionnels. Néanmoins, les canaux de coopération douaniers prévalent souvent en dépit des efforts d'Europol pour se présenter comme une agence globale de lutte contre la criminalité.

D - Les douanes intégrées dans la gestion intégrée des frontières extérieures

Dans le cadre de ces différents programmes de coopération, les douaniers vont également être associés aux politiques de sécurité via le développement des instruments visant à assurer une « gestion intégrée des frontières extérieure ». Depuis la mise en œuvre de l'Union douanière en 1968, les différents services douaniers nationaux surveillent des portions d'une même frontière extérieure communautaire. A partir des années 1990, ils ont également promu des programmes de coopération (dénommés Douane 2000, Douane 2002, Douane 2007 et 2013) aux frontières extérieures afin de limiter les détournements de trafic commercial et d'harmoniser la qualité des contrôles en matière de lutte contre la fraude. Ce mode de coordination a ainsi permis de faire converger les modes d'action des différents services douaniers nationaux sans procéder à leur intégration organisationnelle.

⁷²⁷ Ibidem.

1 - L'insertion des douanes dans la gestion intégrée des frontières extérieures

La question de la mise en œuvre d'une gestion harmonisée des frontières extérieures de l'UE entre les Etats membres est donc une préoccupation ancienne au sein des politiques du premier pilier et a constitué un socle pour la mise en œuvre de la coopération douanière. La question de la bonne « gestion des frontières extérieures » est ainsi apparue beaucoup plus tard pour les matières du troisième pilier. La volonté des instances communautaires de mettre en œuvre une « gestion intégrée des frontières extérieures » a été très clairement posée au début des années 2000 à la suite de l'intégration de l'acquis Schengen dans l'ordre juridique de l'UE par le traité d'Amsterdam. Le problème migratoire rejoint alors la question de la construction d'un ELSJ ainsi que celle de la translation des frontières à l'Est prévue en 2004 avec l'adhésion de nouveaux Etats membres. A cet agenda européen va bientôt se greffer le problème du terrorisme international qui va affecter les référentiels développés en matière de protection des frontières au niveau mondial.

C'est à la suite du sommet européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001), que le Conseil européen va inviter le Conseil et la Commission à définir des mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme de contrôle des frontières extérieures. La lutte contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains étaient particulièrement visées. Au niveau intergouvernemental, la coopération opérationnelle en matière douanière apparaissait, sur ce point, beaucoup plus avancée par rapport à la coopération policière. En effet, depuis les années 1970, les services douaniers européens organisent des « opérations douanières conjointes » (ODC) aux frontières extérieures impliquant un nombre variable d'Etats membres mais aussi certaines administrations de pays tiers. Centrées sur un vecteur d'acheminement (transport terrestre, maritime ou aérien) et/ou sur certains produits (drogues, contrefaçons, argent sale), elles ont constitué autant d'exercices de coordination entre les administrations nationales dont l'efficacité apparaît néanmoins parfois modeste au regard des moyens déployés. Aujourd'hui coordonnées au sein du GCD et non par la Commission européenne, leur mise en œuvre relève très strictement de la sphère intergouvernementale. Ainsi, ce n'est même pas le Conseil qui possède un mandat pour l'organisation de ces opérations conjointes organisées dans le cadre du troisième pilier UE, mais les Etats membres au sein du

Conseil⁷²⁸. En effet, on touche ici aux enjeux opérationnels de la coopération entre administrations qu'entendent bien se réserver les Etats membres.

Le mécanisme de contrôle des frontières extérieures demandé par le Conseil européen de Laeken va se traduire par l'adoption d'une série de mesures dont certaines concernent directement le secteur douanier. Dès le 7 mai 2002, la Commission européenne présentait une communication intitulée « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne »⁷²⁹ relative au contrôle des personnes. Elle sera assortie, un an plus tard, d'un volet relatif au contrôle des marchandises sensibles. Ce second document⁷³⁰, publié en juillet 2003, envisage tout particulièrement le rôle des services douaniers aux frontières extérieures de l'UE. Le lien entre « douane » et « sécurité » y est appréhendé de façon explicite et approfondie alors même que les précédents travaux étaient restés relativement prudents sur ce point en mettant l'accent sur l'équilibre nécessaire entre le rôle fiscal et commercial des services douaniers et leur rôle en matière de sécurité.

La communication de la Commission, si elle ne va pas à l'encontre de ce référentiel, entend néanmoins le compléter et développer des propositions visant à « mieux y intégrer la dimension sécurité »⁷³¹. En dépit des précautions discursives de rigueur, il reconnaît donc un rôle plein et entier au secteur douanier en matière de sécurité aux frontières extérieures. Les fonctions traditionnelles de « garde-frontière » de certaines administrations douanières nationales, mais aussi plus largement certaines de leurs compétences administratives ou judiciaires, ont donc été considérées par la Commission

⁷²⁸ Néanmoins, des opérations plus larges sont parfois réalisées au niveau international dans lesquelles sont impliquées les autorités douanières européennes. Ces opérations impliquent parfois des partenariats étendus articulant secteurs douaniers et policier. En février 2007, l'Opération Diabolo a par exemple impliqué les administrations douanières des 27 États membres de l'UE, mais aussi Interpol, Europol et l'Organisation mondiale des douanes. Particulièrement centrée sur les trafics de cigarettes, elle a été organisée par l'Office de lutte antifraude (OLAF) pour le compte de la Commission européenne. On le constate, ces opérations de coopération douanière européennes ou internationales apparaissent comme reposant sur des configurations toujours spécifiques tant du point de vue de leur thématique que des acteurs impliqués. Pour en savoir plus sur cette opération, consulter le document de la Commission européenne IP/07/515 du 19/04/2007: « Opération Diabolo », une opération douanière internationale conduite par l'OLAF, a permis de saisir 135 millions de cigarettes de marque contrefaites et 557 000 autres produits de contrefaçon ».

⁷²⁹ Document de la Commission, « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », COM (2002) 233 final du 7 mai 2002.

⁷³⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures COM (2003) 452 final.

⁷³¹ Ibidem.

comme des ressources mobilisables pour la mise en œuvre de ce projet de gestion intégrée des frontières européennes.

Un nouveau référentiel est donc clairement explicité qui tente de faire converger les instrumentations classiques du secteur douanier aux frontières extérieures (le prélèvement des taxes et la lutte contre la fraude) et de nouvelles instrumentations (assurer la sécurité liée aux flux de marchandises transfrontières pouvant constituer une menace pour la sécurité). La Commission préconise alors une rationalisation des contrôles douaniers : aux « postes frontières » (extérieurs) seraient effectués les « contrôles de sécurité » et aux « postes intérieurs » les contrôles fiscaux et commerciaux. Une autre préconisation vise à sécuriser la chaîne logistique d'approvisionnement des marchandises, notamment en développant et en améliorant les techniques de suivi des marchandises et de leurs moyens de transport. La mise en place d'une approche commune des risques, la garantie d'un niveau adéquat de ressources humaines et d'équipements aux frontières extérieures, l'élaboration d'un cadre légal et réglementaire intégrant la dimension sécurité au travail douanier ainsi que la coopération avec la police, les garde-frontières et les autres autorités aux frontières extérieures, constituent autant de réformes préconisées.

Même si le Conseil affaires économiques et financières du 4 novembre 2003 est demeuré prudent en insistant sur le rôle économique et de protection des intérêts financiers communautaires (premier pilier) du secteur douanier, il insistera dans ses conclusions sur « la nécessité de tenir pleinement compte des aspects de sûreté et de sécurité dans le travail quotidien des services douaniers ». Il « reconnaît qu'il s'agit là d'un nouveau défi qui exige des adaptations importantes du cadre, tant organisationnel que législatif, qui régit les missions de la douane⁷³²».

La place du secteur douanier et de la coopération douanière apparaissent donc clairement redéfinies. Les bases du référentiel fondant les modalités de l'instrumentation du secteur douanier se sont infléchies. D'une part, ce nouveau référentiel met clairement l'accent sur le rôle en matière de sécurité que doivent désormais tenir les douanes aux frontières extérieures de l'UE. D'autre part, il opère une conciliation entre les enjeux, au départ antinomiques, de « liberté du commerce » et de « contrôle des flux à des fins de sécurité »

⁷³² Document 13689/03 (Presse 306) du Conseil, p. 10.

grâce à la modernisation envisagée des stratégies et des modes de contrôle. L'encastrement du secteur douanier dans les politiques visant à mettre en œuvre l'ELSJ apparaît ici plein et entier. Néanmoins, ici encore le programme d'action douanier est distinct de celui envisagé en matière de coopération policière... mais prend bien place au sein du cadre posé par l'ELSJ.

2 – L'intégration des douaniers dans l'action de l'agence FRONTEX

Ce projet d'une gestion intégrée des frontières extérieures a été accompagné d'une réflexion sur la mise en place d'une police européenne dédiée à cette mission. Les douaniers effectuent depuis longtemps ce travail de garde-frontière des frontières de l'UE dans leurs domaines de compétences. Se pose la question de leur intégration dans une grande administration « policière » communautaire ou intergouvernementale de protection des frontières extérieures sur le modèle américain construit aux Etats-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001⁷³³. Cette hypothèse n'était pas à exclure même si elle est politiquement complexe. D'une part, les instances communautaires ont élaboré un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes au sein duquel ils définissent précisément le rôle de « garde-frontière »⁷³⁴. Celui-ci y était défini comme « tout agent public affecté, conformément à la législation nationale, soit à un point de passage frontalier, soit le long de la frontière ou à proximité immédiate de cette dernière, et qui exerce, conformément au présent règlement et à la législation nationale, des fonctions de contrôle aux frontières »⁷³⁵. Cette définition intègre potentiellement les services de douane. Il permet ainsi aux instances européennes de transcender les différences d'appellations, de statut et de compétences des agents qui exercent actuellement des missions de contrôle aux frontières extérieures. D'autre part, cette réflexion sur la mise en œuvre d'une gestion intégrée des frontières intérieures s'est concrètement traduite par la création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux

⁷³³ Depuis le premier mars 2003, les douanes américaines (U.S. Customs Service) ont été fusionnées au sein d'une nouvelle administration, le U.S. Customs and Border Protection (CBP), dépendant du nouveau ministère pour la sécurité intérieure (Department of Homeland Security). La mise en œuvre de « périmètres de sécurité » en Amérique du nord (Andreas et Biersteker, 2003 ; Fortmann, Macleod, Roussel, 2003 ; Domingo, 2006) s'est donc traduite par des réformes institutionnelles visant à la fusion des organisations et des contrôles douaniers et policiers.

⁷³⁴ Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). JO L 105 du 14.04.2006.

⁷³⁵ Idem.

frontières extérieures (FRONTEX) qui est opérationnelle depuis le 1er mai 2005. Cependant sa mission ne portait et ne porte toujours pas aujourd'hui sur le contrôle des marchandises.

Néanmoins, le bilan du programme de Tampere⁷³⁶ et le programme de La Haye mentionnaient explicitement la participation des douanes à FRONTEX. Ainsi, la Commission devait présenter au Conseil, avant la fin de l'année 2007, une évaluation de cette nouvelle structure qui « devrait contenir un réexamen de ses tâches et une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises »⁷³⁷. Si les relations entre FRONTEX et les instances douanières nationales ou européennes ne sont pas encore très clairement définies, c'est à cause du caractère principalement « policier » de celle-ci et à l'attention principale consacrée par les instances politiques européennes à l'immigration clandestine plutôt qu'aux marchandises. En outre, si les administrations des douanes nationales ne se sont pas dotées d'une agence supranationale, elles continuent néanmoins de coordonner leurs actions, notamment dans le cadre du programme « Douane 2000 »⁷³⁸. Cette configuration leur permet de disposer de la maîtrise de leur agenda et d'agir de manière autonome à partir de leur propre ressource juridique et financières.

L'intégration de l'action douanière à FRONTEX n'apparaît donc pas comme une priorité stratégique pour le secteur douanier... même si des douaniers intègrent désormais cette agence ou participent à son activité. Ainsi, par exemple, les services de la DGDDI ont signé en 2012 une « note d'entente » avec FRONTEX, pour la formation par la douane française des pilotes du service garde-côtes grecs. Les services douaniers français contribuent en effet depuis le début des années 2000 à des opérations FRONTEX. Le rapport des résultats 2016 de la DGDDI soulignent ainsi qu' « en matière de lutte contre la

⁷³⁶ Communication de la Commission, Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere, COM (2004) 401 final {SEC (2004) 680 et SEC (2004) 693}, Bruxelles, le 2 juin 2004.

⁷³⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, COM/2005/0184 final. Bruxelles, le 10 mai 2005.

⁷³⁸ Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013) {SEC(2006) 570} / COM/2006/0201 final - COD 2006/0075. Bruxelles, le 17 mai 2006.

criminalité transfrontalière, la coopération de la douane française avec les autres pays et les institutions européennes est essentielle. C'est pourquoi la douane contribue aux actions coordonnées par l'agence européenne FRONTEX, notamment en Méditerranée, en mettant à disposition ses moyens aériens et maritimes pour lutter contre les trafics d'êtres humains et secourir les migrants en mer. Le patrouilleur de la douane française, financé en partie par FRONTEX et inauguré en 2015, a secouru 214 personnes lors de sa mission d'avril 2016. Par ailleurs, dans le cadre du règlement (UE) 2016/1624, la douane participera aussi à la réserve d'intervention rapide constituée pour faire face aux flux migratoires aux frontières extérieures européennes. Un effectif de 20 douaniers pourra être mobilisé à cette fin »⁷³⁹.

Ainsi, en avril, 2017, le ministre des Finances et des Comptes publics Michel Sapin, et le secrétaire d'Etat chargé du Budget, Christian Eckert, pouvaient se féliciter de l'intervention des services garde-côtes de DGDDI pour le sauvetage de 214 personnes en Méditerranée, réalisé sous la conduite du préfet maritime coordonnateur de l'action de l'Etat en mer, dans le cadre de l'opération TRITON, pilotée par FRONTEX. Selon le communiqué de presse du ministère des finances, « l'embarcation a été arraisonnée à 250 milles nautiques (450 km) au sud-est des côtes de la Sicile par le patrouilleur des douanes « Jean-François Deniau », dans la nuit de dimanche à lundi. Partis d'Egypte, les 106 hommes, 45 femmes (dont une femme enceinte) et 63 mineurs (dont deux nourrissons) pour la majorité de nationalités soudanaise, somalienne, comorienne, érythréenne, syrienne et égyptienne, ont été secourus après une dizaine de jours passés en mer. Le patrouilleur de la douane a remis les 214 personnes ainsi secourues aux autorités italiennes lundi dans la soirée. Inauguré le 7 juillet 2015, le navire de la douane est basé à la Seyne-sur-Mer près de Toulon. Troisième patrouilleur hauturier de la douane française, il est affecté à des missions de lutte contre les grands trafics et participe également aux opérations de lutte contre l'immigration clandestine et de sauvetage des naufragés dans le cadre de la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, coordonnées par l'agence européenne FRONTEX »⁷⁴⁰.

⁷³⁹ DGDDI, Résultats 2016, p. 15.

⁷⁴⁰ Les services garde-côtes de la douane française sauvent 214 personnes en Méditerranée, note n° 728 du 19 avril 2017.

Cette participation des services douaniers français aux activités de l'agence FRONTEX démontrent la mobilisation des moyen douaniers dans la mise en œuvre de ces politiques de sécurisation des frontières extérieures de l'UE dans le domaine migratoire. On peut néanmoins noter que cette implication semble aussi être le juste retour à FRONTEX du co-financement de moyens maritimes. Une seconde participation du patrouilleur s'est ainsi concrétisée en avril 2016, par le sauvetage de 214 migrants au large des côtes Libyennes. Une troisième intervention, en zone POSEIDON (Grèce), s'est déroulée en avril 2017 permettant de secourir 165 personnes en mer Égée, à proximité de la frontière Turque.

Cette implication des douanes françaises au sein de FRONTEX semble néanmoins vouloir s'accélérer au-delà de la mobilisation des moyens garde-côte des services de la DGDDI. Suite à l'adoption du règlement (UE) n°2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, FRONTEX doit en effet disposer d'une réserve rapide d'intervention » de 1500 « garde-frontières » ou garde-côtes. Cette réserve doit pouvoir être déployée sous un délai de 5 jours dès son activation. Dans ce cadre, la France s'est engagée à mettre à disposition 170 garde-frontières, dont 20 agents des douanes. De même, 2 agents des douanes françaises participeront, en tant que « Border Surveillance Officer », à une mission d'appui à la frontière bulgare, au cours du mois d'octobre 2017. Si le nombre de douaniers français apparaît comme limité, on peut aussi considérer qu'il est élevé au regard de la culture douanière française peu disposée généralement à s'inscrire dans la poursuite de missions relatives aux migrations illégales. Ce positionnement apparaît donc proactif, permettant de positionner les services de la DGDDI sur ce segment. Deux éléments permettent sans doute de mieux comprendre cet investissement : d'une part celui de mobiliser les moyens de garde-côte des douanes qui sont en effet déjà utilisés pour remplir de multiples missions de l'Etat en mer ; d'autre part celui qui permet de s'inscrire dans une logique de « sauvetage » des migrants (et non de répression de l'immigration irrégulière).

Tout récemment, une rencontre de haut niveau relative aux développements futurs de la coopération entre les « douanes » et les « gardes-frontières » s'est déroulée le 18 octobre 2017 à Overijse en Belgique. Il s'agissait pour les représentants des deux communautés d'approfondir les discussions pour trouver de nouvelles voies pour améliorer la sécurité aux frontières de l'UE concernant à la fois les marchandises et les personnes.

E - Le programme européen en matière de sécurité

La Commission européenne a présenté le 28 avril 2015 un nouveau programme européen en matière de sécurité pour la période 2015-2020, notamment centré sur les questions du terrorisme, de la criminalité organisée et de la cybercriminalité⁷⁴¹. Il marque très clairement l'intégration des dimensions douanières au sein de cette stratégie européenne de sécurité. Il souligne par exemple que « des actions spécifiques relevant de diverses politiques de l'UE contribuent à la réalisation des objectifs de sécurité, y compris dans le domaine des transports, de la finance, des douanes, de l'éducation, de la sûreté maritime, des technologies de l'information, de l'énergie et de la santé publique ». Mais plus encore, il souligne que « l'application de normes communes rigoureuses en matière de gestion des frontières (...) est essentielle pour prévenir la criminalité transfrontière et le terrorisme. » De même, il pose que « les mesures complémentaires destinées à accroître la sécurité en matière de circulation des marchandises contribuent également à la lutte contre les activités illégales aux frontières, comme le trafic d'armes, le trafic illicite de stupéfiants et la contrebande de cigarettes ou les mouvements illégaux de capitaux. Le système douanier d'informations anticipées sur les marchandises communique aux autorités douanières une notification préalable concernant l'évaluation des risques pour la sécurité que présente le fret à destination et au départ de l'UE. Il conviendrait d'exploiter pleinement ce système en veillant au partage effectif des informations entre services douaniers et avec d'autres services répressifs. Le système d'information antifraude (AFIS) constitue une importante plateforme d'échange d'informations permettant aux services douaniers de lutter contre la criminalité transfrontière ». Il reconnaît aussi le rôle des opérations douanières conjointes (ODC) qui « permettent aux autorités douanières de lutter contre la criminalité transfrontière en matière douanière par l'adoption une approche pluridisciplinaire », ainsi que celui des centres de coopération policière et douanière (CCPD) dans les régions frontalières. Le programme indique d'ailleurs que « le moment est venu d'approfondir la coopération entre ces agences ».

F – Des cadres de coopération multiples et enchevêtrés

Les conventions d'assistance mutuelle constituent des instruments de cadrage de la coopération douanière internationale et européenne. Néanmoins, elles sont très loin

⁷⁴¹ Commission européenne. *Le programme européen en matière de sécurité*, COM (2015) 185 final.

d'épuiser les multiples canaux de communication, d'information et de renseignement du secteur douanier. Il ne s'agit pas ici de les recenser tous mais de montrer, comment à chacun des niveaux (mondial, régional, national, infranational), des expériences et des réseaux se constituent, s'institutionnalisent et coexistent.

L'OMD dispose par exemple de 11 bureaux régionaux de liaison et de renseignement (BRLR) implantés en Allemagne, Arabie Saoudite, Cameroun, Caraïbe, Chili, Corée, Kenya, Maroc, Fédération de Russie, Pologne, Sénégal. Trois de ces bureaux sont implantés en Europe : à Bruxelles (au siège de l'OMD), à Cologne en Allemagne, et à Varsovie en Pologne. Le premier de ces bureaux a été créé en 1987 avec l'ambition de créer un réseau mondial douanier de renseignement. Les fonctions de ces BRLR concernent principalement l'échange d'information et de renseignements en matière de lutte contre la fraude et de criminalité. Ils procèdent à des évaluations régionales de risque pour identifier les menaces et les tendances de fraude, puis diffusent l'ensemble de leurs résultats à leurs membres et au Secrétariat de l'OMD. Ils réalisent aussi certaines tâches spécifiques qui leurs sont confiées par le Secrétariat de l'OMD ou les organes de travail du Conseil en fonction de priorités identifiées. Enfin, ils valident au niveau régional les informations sur les saisies douanières introduites dans le Custom Enforcement Network (CEN). Il s'agit donc d'instituer une dynamique de coopération régionale. Néanmoins, chaque BRLR dispose d'une certaine autonomie de fonctionnement et doit composer avec des administrations aux capacités extrêmement différentes. Cet état de fait a donné lieu à l'adoption d'une recommandation du Conseil de coopération douanière sur l'exploitation des BRLR visant à rationaliser leur fonctionnement (juin 2003)⁷⁴².

Mais, au-delà de cette coopération par le biais de l'OMD, qui concerne souvent les Etats aux faibles capacités douanières, les Etats occidentaux ont noué entre eux des accords douaniers de coopération, souvent sur le mode administratif et plus ou moins confidentiel. La douane française dispose ainsi d'officiers de liaison dans des administrations étrangères, directement en poste au sein d'autres administrations douanières étrangères ou d'instances européennes (ex : Europol, OLAF) ou internationales (ex : Organisation Mondiale des Douanes). La DGDDI dispose en outre d'un réseau d'attachés et de conseillers douaniers implantés au siège des ambassades et couvrant des zones

⁷⁴² Ce réseau est aujourd'hui organisé sur trois étages complémentaires : des points de contact nationaux (un pour chacune des administrations membres de l'OMD), les BRLR et le Secrétariat de l'OMD.

géographiques spécifiques. Ces derniers participent à la lutte contre la fraude, à des actions de coopération et de renforcement des capacités douanières, et à la mission économique de la douane. Ils sont aujourd'hui implantés : Belgrade (zone de compétence : Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo, Albanie, Macédoine), Berlin (zone : Allemagne, Danemark, Finlande, Norvège, Suède, Pologne), Bogota (zone : Colombie, Panama, Costa Rica, Equateur, Pérou), Sao Paulo (zone : Brésil), Caracas (zone : Venezuela, Trinidad & Tobago, La Barbade, Aruba, Bonaire, Curaçao), Dakar (zone : Sénégal, Bénin, Guinée, Mauritanie, Guinée-Bissau, Gambie, Cap-Vert, Mali, Niger, Tchad, Burkina-Faso, Togo), Emirats Arabes Unis (zone : Emirats Arabes Unis), La Haye (zone : Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), Londres (zone : Royaume-Uni, Irlande, Iles anglo-normandes), Madrid (zone Espagne, Portugal, Andorre), Miami (zone : Etats-Unis), Moscou (zone : Fédération de Russie, Ukraine, Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie.) Pékin (zone : Chine continentale, Hong-Kong, Japon, Corée du Sud, Singapour), Rabat (zone : Maroc), Sofia (zone : Bulgarie, Roumanie, Moldavie, Grèce, Turquie), Washington (zone : États-Unis d'Amérique, Canada, Mexique). Le site internet de la Direction Générale des Droits Indirects indique ainsi que « la lutte contre la fraude est la mission prioritaire des conseillers et attachés douaniers. Celle-ci vise à la fois les trafics illicites (stupéfiants, contrebande de cigarettes, contrefaçons etc..) et la fraude économique et commerciale. Dans ce cadre, les attachés douaniers exercent une mission permanente de recueil de renseignements et d'assistance aux services d'enquête en vue de déceler les divers trafics illicites. Ils assurent l'interface entre les services douaniers français et leurs homologues étrangers »⁷⁴³.

La coopération douanière en Europe a précédé le projet de construction européenne. Elle s'est développée à partir d'une série de relations bilatérales entre les Etats et leurs administrations, comprenant des échanges d'informations mais aussi un ensemble de relations plus opérationnelles dans le cadre de la surveillance de leurs frontières communes comme on a tenté de le démontrer à partir de l'analyse diachronique de la coopération douanière franco-espagnole. La construction de réseaux douaniers bilatéraux est également une autre modalité de mise en œuvre de cette coopération douanière internationale dont l'Europe constitue également l'un des espaces de développement. Ce réseau de professionnels douaniers en poste à l'étranger se transforme et se reconfigure en fonction

⁷⁴³ <http://douane.gouv.fr/articles/a11076-les-missions-des-conseillers-et-des-attaches-douaniers> (consulté le 1er novembre 2016).

des besoins (des attachés douaniers français étaient par exemple précédemment en poste à Tokyo ou à Istanbul). Si leur rôle des attachés et de conseillers douaniers concerne la promotion du commerce extérieur et qu'ils sont souvent rattachés aux missions économiques des ambassades, ils jouent néanmoins un rôle de passeur d'informations entre les services français et les autres services étrangers de douane (mais aussi de police) en matière de lutte contre la fraude et de criminalité intéressant la douane.

La coopération administrative douanière peut également prendre des formes régionales particulières comme le démontre l'exemple de la Conférence Douanière Inter-Caraïbe (CDI). Créée au début des années 1970 sur une base informelle, elle réunit les administrations douanières de la région Caraïbe, avec pour objectifs principaux l'échange d'informations sur la contrebande et l'assistance aux petites administrations régionales dans la lutte contre le trafic organisé de produits stupéfiants. Lors de la création de la CDI, un poste d'agent de liaison régional fut créé au sein du Centre de Communications de la Douane américaine à San-Juan (Porto-Rico) afin de coordonner toutes les activités régionales de lutte contre la fraude et de fournir une assistance aux membres de la Caraïbe. En 1989, les membres de la Conférence ont décidé de concrétiser l'échange d'informations par l'adoption d'un protocole d'accord d'assistance mutuelle et de coopération, en vue de prévenir et de réprimer les infractions douanières commises dans la région. Signé à Miami, il comprenait au départ 21 pays. Depuis 2002, la CDI comprend 38 administrations douanières nationales dont 36 sont signataires du protocole d'accord (Cuba et le Nicaragua sont membres de la CDI mais n'ont pas signé ce dernier). Parmi ses membres on compte notamment les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Espagne et la France. L'autorité qui dirige les activités de la CDI est un Conseil annuel, alors qu'un Comité Exécutif, élu par le Conseil, est chargé de faire des recommandations et de proposer des avant-projets. Un secrétaire permanent assisté d'une équipe a en charge la gestion quotidienne de la CDI.

La question de l'enchevêtrement des réseaux de coopération douanier s'est posé en 1992 puisqu'il a été alors reconnu que la co-location du Bureau de liaison de la CDI et du Bureau de Liaison Régional du Renseignement, émanant de l'OMD, pouvait conduire à une fusion de ces deux unités. Celle-ci fut réalisée par l'adoption d'un protocole d'accord entre l'OMD et la CDI. Le secrétaire permanent de la CDI gère désormais le bureau au nom des deux organisations. En 1994, le BRLR a été re-baptisé « Bureau conjoint de

renseignement (BCR) ». Il traite l'information et le renseignement, surtout à partir d'analyses de risque et sert de support à un réseau d'officiers de liaison. En 1995, le Gouvernement de Sainte-Lucie et la CDI ont conclu un accord concernant l'établissement d'un secrétariat permanent et d'un siège à Sainte-Lucie. En 2002, à l'occasion de la célébration du XXVème anniversaire de la CDI, les directeurs des douanes de la région ont adopté la déclaration de Willemstad, sur le rôle des douanes dans la perception des droits de douanes, la prévention, la recherche et la lutte contre les infractions douanières et le renforcement de la sécurité. En septembre / octobre 2004, la CDI a conclu un accord de coopération avec Interpol en matière d'échange de renseignement et de coordination mutuelle de leurs actions⁷⁴⁴.

Mais la CDI ne constitue que l'un des supports de coopération dans la région. Lors de son audition en 2003 par la commission d'enquête sénatoriale sur la drogue précitée, le directeur général des douanes et des droits indirects français, François Mongin, estimait ainsi : « nous avons aujourd'hui une petite équipe de qualité qui n'est pas nombreuse mais qui est bien acceptée dans le paysage et qui, par sa connaissance du terrain (...) arrive à collecter des renseignements et à mener, en coopération avec d'autres services, y compris d'autres pays (je pense en particulier à la DEA américaine), des opérations coordonnées de lutte contre le trafic de drogue »⁷⁴⁵. C'est dans cette région des Antilles et en Amérique du

⁷⁴⁴ La commission d'enquête sénatoriale française sur la drogue (Olin, Plaisait, 2003) a établi un rapide bilan des initiatives de la CID. Outre la mise en place du Bureau conjoint de renseignement, la CID a notamment participé à la conception et à la mise en œuvre d'un système régional informatisé comprenant une quarantaine de postes de travail implantés dans 24 pays de la zone (projet financé par l'Union Européenne et le Royaume Uni). Chaque Etat de la zone saisit dans une base de données les mouvements des bateaux de plaisance à travers les opérations de dédouanement. Ce système permet de suivre en temps réel les mouvements de petits bateaux et de petits avions à travers la région. De même, la CDI a mis en œuvre un programme sur les précurseurs chimiques et les profils à risque, et a conçu un programme régional pour lutter contre la corruption douanière et celle du secteur privé. Enfin, elle a adopté un nouveau plan stratégique quinquennal (2003-2008) fondé sur six objectifs : renforcer la coopération et l'échange du renseignement, améliorer le développement et la gestion des ressources humaines, moderniser les législations et procédures, continuer la mise en place de mesures pour combattre la corruption, développer des mesures en faveur du commerce, enfin faire connaître la CDI auprès des gouvernements de la zone et renforcer les relations avec les autres organisations internationales présentes dans la région

⁷⁴⁵ Le même rapport soulignait en outre : « il faut noter que la direction interrégionale des douanes Antilles-Guyane fait partie du réseau de correspondants stupéfiants et criminalité organisée (RESCO) de la douane et a initié, à ce titre, en 2002, deux opérations d'envergure, l'une couvrant l'ensemble des pays de la chaîne des petites Antilles, l'autre concentrée sur la coopération interrégionale et les îles de la Dominique et de Sainte-Lucie. Au-delà des saisies les ayant ponctuées, ces opérations ont permis de mettre en œuvre des liaisons institutionnelles et opérationnelles tant dans le domaine du renseignement que de la coopération maritime. Sur le plan national, ces opérations internationales ont notamment permis la mise en œuvre de procédures de coopérations interministérielle et interrégionale avec la police (OCRTIS et PAF), la gendarmerie ainsi que la marine nationale (COMAR). Sur le plan international, la coordination centralisée de ces opérations depuis le PC de transmission de l'interrégion des douanes a contribué à asseoir la crédibilité des Antilles françaises

Sud qu'intervient toujours le Centre Interministériel de Formation Anti-Drogue (CIFAD) qui a été créé en 1992 et basé à Fort de France en Martinique. Il s'agit d'une structure interministérielle, financée et rattachée à la Mission Interministérielle de lutte contre la Drogue et les Conduites addictives (MILDECA) qui opère des formations et réunit des policiers, des gendarmes ainsi que des personnels de santé. Il mène des formations en techniques antidrogues policière, douanière et judiciaire, des actions de prévention des conduites addictives et de sensibilisation sur les stupéfiants, et organise des séminaires et l'accueil de délégations étrangères.

Une autre initiative de coopération administrative régionale en matière douanière peut être identifiée avec la Conférence douanière de la mer baltique (Baltic Sea Customs Conference – BSCC) instaurée dans le cadre du Conseil des états de la mer baltique et financée notamment dans le cadre du programme européen Douane 2002. Les participants à ce groupe, outre l'UE, étaient le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège l'Islande, l'Allemagne, la Pologne, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie et la Fédération russe. A la suite d'une première réunion de cette conférence en 1995 au Danemark (à Bornholm, les 10 et 11 mai 1995), les directeurs généraux des douanes de la région baltique se sont ainsi réunis tous les deux ans pour traiter de différentes questions de coopération douanière dans la région⁷⁴⁶. La cinquième conférence qui s'est déroulé à Riga en octobre 2003 a réalisé un état des lieux des coopérations engagées dans le cadre de la BSCC et a finalement décidé que la coopération devait prendre une autre forme dans l'avenir sans pour autant préciser laquelle. Un autre exemple de coopération internationale en matière douanière concerne le Groupe Boksburg, espace informel de réflexion et de discussions sur la facilitation des échanges qui sert de forum aux pays en développement pour se faire entendre. Il est composé de diplomates en poste à Genève et dans leurs capitales respectives, de douaniers

dans la zone auprès des instances coordinatrices américaines (JIATFE de Key West) ou des petites Antilles anglophones (Système régional de sécurité, Barbade). L'intégration d'officier de liaison étrangers auprès du PC d'opération a été un des facteurs déterminants de l'amélioration des échanges avec les partenaires étrangers ».

⁷⁴⁶ Les rencontres ultérieures ont successivement eu lieu en Estonie (Tallinn, les 5 et 6 juin 1997), Pologne (Gdansk, les 9 et 10 septembre 1997), en Lituanie (Vilnius, les 21 et 22 juin 2001) et en Lettonie (Riga, 24 octobre 2003). Dans ce cadre régional associant l'UE à d'autres administrations nationales des groupes de travail ont été créés. Jusqu'en 2001 les actions ont ciblé principalement les pays candidats à l'UE et des sujets tels que la lutte contre la corruption (ex : séminaire à Cracovie en octobre 2000). Au regard des progrès réalisés par les pays candidats, la priorité a ensuite évolué vers la Fédération russe. En 2001 la quatrième conférence s'est concentrée sur la réduction des temps d'attente aux frontières. Un groupe de travail « procédures » a également réalisé un exercice pour mesurer le temps nécessaire au dédouanement et le temps total d'attente à des postes de frontières sélectionnés. Il s'agissait ainsi d'identifier les points et les problèmes de passage.

et de représentants du secteur privé principalement en provenance des pays en développement. Il a été soutenu par des organisations internationales et régionales, notamment par l'OMD et la Banque mondiale.

Ces différences collaborations bilatérales ou plus régionales se combinent donc sans s'exclure l'une l'autre. En Europe, les réseaux de renseignements douaniers se sont également structurés progressivement par l'intermédiaire de l'Office européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF). Cette structure communautaire d'enquête, chargée de protéger les intérêts financiers des communautés européennes, possède un positionnement tout à fait particulier. Elle mène des enquêtes administratives (mais pouvant déboucher sur des procédures judiciaires dans les Etats), gère un certain nombre de bases de données utiles au secteur douanier (qu'il s'agisse des fraudes douanières affectant les ressources propres, ou bien de fraudes liées à des matières surveillées par les douanes comme en matière de restitutions pour la politique agricole commune) et gère des accords d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre les Communautés européennes et d'autres Etats tiers ou des organisations internationales. Elle intervient également parfois pour appuyer l'action des Etats membres lorsqu'ils organisent des opérations douanières conjointes de contrôle aux frontières extérieures. Les cas d'enquêtes évoqués dans les différents rapports de l'OLAF laissent apparaître le rôle tout à fait original que cette structure encore relativement jeune a eue dans la coordination de certaines enquêtes aux dimensions transnationales au milieu des années 2000. Par exemple, son rapport 2005 fait état d'une affaire en matière de contrebande de cigarettes et d'alcool ayant conduit l'OLAF à jouer à la fois un rôle de renseignement mais : « les douanes lituaniennes ont signalé à l'OLAF un conteneur suspect en provenance de la Fédération de Russie ayant pour destination un port inconnu du nord de l'Europe. À la suite de cette information, l'OLAF a alerté les bureaux de douane des ports susceptibles d'être concernés. Les douanes belges ont par la suite signalé qu'elles avaient repéré le conteneur, dans lequel avaient été dissimulées, derrière une double cloison, environ un million de cigarettes. Un ressortissant lituanien a été arrêté en Lettonie à la suite d'un mandat d'arrêt international belge. Pour ce mandat, le magistrat belge s'était fondé sur des informations spécifiques obtenues de l'OLAF, que ce dernier avait demandées à ses partenaires en Lituanie. L'intéressé, qui a été extradé en Belgique, serait impliqué dans une affaire de contrebande d'alcool frelaté à l'aide de méthanol, qui a causé le décès de treize personnes en Norvège. L'OLAF a organisé plusieurs réunions avec les autorités suédoises, norvégiennes et belges, ainsi

qu'avec Eurojust, afin de faire aboutir ce dossier». Les bilans d'activité de l'OLAF contiennent d'autres exemples de ce type qui permettent de donner des exemples concrets à la fois des domaines de coopération investis, mais également des acteurs mobilisés dans ces stratégies de coopération. Ces exemples démontrent l'extrême complexité des dispositifs de fraude mis en œuvre qui jouent des différentiels normatifs entre Etats en matière douanière et fiscale. Leur résolution implique à la fois des contacts bilatéraux directs entre administrations douanières nationales et un travail de liaison et d'impulsion mené par l'OLAF.

L'OLAF a progressivement structuré ses partenariats au niveau européen. Ainsi, M. Mike Kennedy, président du collège d'Eurojust, et M. F-H Brüner, directeur général de l'OLAF ont signé le 14 avril 2003, à Bruxelles, un protocole d'accord sur la coopération entre Eurojust et l'OLAF afin de lutter contre la fraude, la corruption ou toute autre infraction pénale ou activité illégale affectant les intérêts financiers de la Communauté européenne⁷⁴⁷. Un accord de coopération a également été établi entre Europol et la Commission le 18 février 2003 qui prévoyait la conclusion directe d'accords entre Europol et l'OLAF. C'est le 8 avril 2004 que les directeurs des deux offices ont signé un accord administratif de coopération en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre infraction pénale ou activité illégale relevant de la criminalité internationale organisée nuisant aux intérêts financiers communautaires. L'accent a été mis sur le renforcement des échanges d'informations stratégiques et techniques ainsi que sur l'évaluation des menaces et l'analyse des risques dans les domaines d'intérêt commun. L'échange de données sur les personnes est néanmoins exclu de ces dispositions. Outre la signature de ces accords avec Eurojust et Europol, et la participation aux réunions organisées par ces derniers, l'OLAF représente la Commission européenne dans les enceintes concernées par la protection des intérêts économiques et financiers communautaires (Conseil, Parlement européen, Cour des comptes européenne), assure la gestion du COCOLAF (comité consultatif de lutte contre la fraude) ainsi que d'un certain nombre de comités consultatifs dans des domaines sectoriels (agriculture, douane, etc.) et participe aux comités de coopération douanière CE-pays tiers. L'OLAF entretient également des relations avec les parquets des Etats membres, dans le cadre d'enquêtes ou en termes de conseils prodigués, et s'est également investi

⁷⁴⁷ Communiqué OLAF/03/11, Bruxelles, le 14 avril 2003. Les négociations pour cette coopération avaient débuté au milieu de l'année 2002. Le protocole d'accord dispose que ces deux services se transmettent mutuellement et immédiatement toute information les concernant. Il crée également des points de contact (notamment l'unité « Magistrats » au sein de l'OLAF) et cherche à faciliter la participation des deux services aux équipes communes d'enquête.

dans la structuration de relations avec les administrations des futurs Etats membres dans le cadre des différents processus d'élargissement⁷⁴⁸. Sur ce dernier point, il encourage les mesures visant à étendre la mise en place de services de coordination anti-fraude nationaux et participe à l'organisation de séminaires. De même, des agents de liaison de l'OLAF sont déployés dans les Etats candidats. Ils l'ont ainsi été en Bulgarie et en Roumanie⁷⁴⁹, comme ils l'avaient été par exemple en Pologne préalablement à son intégration dans l'UE. Dans ce cadre, les assistants de l'OLAF ont pour principale tâche d'assister les services de coordination anti-fraude (AFCOS) des Etats. L'OLAF a également servi de base en 2001 à la création d'un le réseau de communicateurs anti-fraude [OLAF anti-fraud communicators network (OAFCN)] regroupant le porte-parole de l'OLAF et les responsables des services d'enquête nationaux avec lesquels l'OLAF collabore, dans les États membres et les pays candidats⁷⁵⁰.

Au niveau international, l'OLAF a également développé des coopérations avec Interpol et l'OMD. Ainsi, une nouvelle procédure a fait l'objet d'un accord afin de rendre techniquement possible des échanges de données sur les saisies de cigarettes dans l'UE. L'accord vise à ce que ces données puissent automatiquement être transférées du système d'information antifraude de l'OLAF vers le système Customs Enforcement Network (CEN) de l'OMD⁷⁵¹. L'OLAF a également structuré des relations de coopération plus ou moins formelles avec d'autres organisations internationales⁷⁵². Enfin, l'OLAF gère les nombreux accords d'assistance administrative mutuelle CE/pays tiers en matière douanière. Ces protocoles de coopération administrative sont généralement annexés aux accords conclus dans le domaine commercial et des services. Aujourd'hui, plusieurs de ces conventions d'AAMI avec les pays tiers sont entrés en application (avec Andorre, Géorgie, Lituanie, Afrique du sud, Arménie, Hong-Kong, Moldavie, Suisse, Azerbaïdjan, Hongrie, Maroc, Tunisie, Bulgarie, Islande, Norvège, Turquie, Canada, Israël, Pologne, Ukraine, Chili,

⁷⁴⁸ Communiqué OLAF/04/10, Bruxelles, le 29 avril 2004

⁷⁴⁹ Communiqué OLAF/04/19, Bruxelles, le 21 octobre 2004.

⁷⁵⁰ Ce réseau s'efforce de sensibiliser les citoyens européens à la nécessité d'un programme anti-fraude, de créer un dialogue permanent entre le service de communication externe de l'OLAF et ses homologues dans les services d'enquête nationaux, d'informer le citoyen européen sur l'activité anti-fraude, etc. Les membres de ce réseau se sont rencontrés périodiquement sur une base annuelle ou bisannuelle (le 10 mai 2001 pour la première réunion, les 26 et 27 février 2002 pour la deuxième, les 26 et 27 mars 2003 pour la troisième, les 26 et 27 novembre 2003 pour la quatrième, et les 13 et 14 mai 2004 pour la cinquième). Le réseau organise également des séminaires comme à Helsinki (du 16 au 18 septembre 2002), à Salamanque (les 21 et 22 novembre 2002) ou à Bucarest (du 19 au 22 octobre 2003).

⁷⁵¹ Communiqué OLAF/03/20, Bruxelles le 30 septembre 2003.

⁷⁵² Communiqué OLAF/04/16, Bruxelles/Lyon, le 15 septembre 2004.

Kazakhstan, Roumanie, Etats-Unis, Chypre, Corée, Russie, Ouzbékistan, République Tchèque, Kirghizie, Saint Marin, Estonie, Lettonie, Slovaquie, Les îles Féroé, Lichtenstein, Slovénie, etc..

Une évaluation de l'application de la Convention de Naples II a également été opérée au cours du premier semestre 2005 par un groupe de projet composé de représentants de l'Allemagne, de la Slovénie et de l'Irlande⁷⁵³. Celle-ci soulignait que 20 Etats membres avaient adopté la convention mais que tous n'avaient pas adopté le protocole relatif à son application provisoire. Elle montrait également la mobilisation alternative ou concurrente des canaux douaniers autres que ceux de Naples II pour la mise en œuvre de la coopération douanière ainsi que ceux issus du cadre Schengen et plus rarement de celui proposé par Europol. L'assistance administrative mutuelle se déploie donc selon des modalités multiples engageant les administrations douanières nationales dans des réseaux de coopération distincts de ceux de la coopération policière. Coopérations bilatérales, régionales ou multilatérales se couplent à des formes ad hoc de collaboration et s'hybrident au sein même du secteur douanier. L'autonomie de ce dernier a pourtant été bousculée, notamment au sein de l'UE, suite à la consolidation d'un troisième pilier Justice et Affaires Intérieures.

III – Le 11 septembre et sécurisation de la chaîne logistique internationale

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement des Etats-Unis a adopté toute une série d'instruments visant à transformer profondément ses stratégies de sécurité intérieure et nationale alors jugées déficientes. Une réforme profonde des agences de sécurité a été entreprise ainsi que le vote d'une série de législations visant à protéger le territoire américain. La participation des douanes aux politiques et réseaux de sécurité a constitué l'un des axes de réponse aux menaces terroristes. Ces attentats ont ainsi engendré une transformation substantielle du regard porté par les Etats occidentaux sur le rôle de leurs services douaniers. Dans les prochains développements, on se propose d'exposer les principales transformations des instruments de lutte antiterroriste dans l'Amérique du nord (Etats-Unis, Canada, Mexique), dans l'immédiat après-11 septembre 2001, en ce qui concerne le secteur douanier et la maîtrise des flux de marchandises. On verra que les

⁷⁵³ Document du Conseil 7863/05, Enfocustom 21, LIMITE, Bruxelles, le 11 avril 2005.

initiatives américaines ont eu un impact important et direct sur les Etats frontaliers voisins mais également au-delà par la diffusion de normes de conduites au niveau international. C'est notamment l'OMD qui officiera comme un forum pour la constitution d'un cadre de normes dédié aux questions de sécurité en matière douanière.

A – L'impact sur les organisations et politiques douanières américaines

Les événements du 11 septembre 2001 ont redéfini les priorités des Etats nations en matière de sécurité et ont fait émerger une nouvelle hiérarchisation des menaces. S'il ne constitue pas un phénomène véritablement nouveau, le « terrorisme » se voit alors consacré comme une source potentielle de déstabilisation de l'ordre mondial. Les attentats ont donné lieu à une mobilisation sans précédent des services de renseignement et de contrôles aux frontières. On assiste depuis à une reconfiguration des appareils douaniers nationaux, ces derniers faisant parfois l'objet d'une intégration dans de nouvelles administrations visant à protéger les frontières nationales de menaces extérieures, notamment d'ordre terroriste. Ainsi, les services douaniers des Etats-Unis (U.S. Customs Service) ont alors été rattachés au Border and Transportation Security (BTS), branche du nouveau Département pour la sécurité intérieure (Department of Homeland Security / DHS) chargée de la sécurisation des frontières, des systèmes de transport et des questions d'immigration. Cette nouvelle organisation intégrée, fusionnant différentes agences, découlait d'une nouvelle doctrine (« One face at the border »), explicitée en 2003 par le responsable du DHS, Tom Ridge : « on March 1, we all reported as members of one team. The new team is the DHS. Same team, same fight, same enemy ». Ce discours aux appréhensions guerrières reflète bien l'idée de protection unifiée basée sur une stratégie défensive plutôt qu'offensive. La mission prioritaire affichée du CBP est ainsi de détecter et de prévenir l'entrée de terroristes et de leurs armes sur le territoire des Etats-Unis, mission qui renvoie à une rationalité hyper fonctionnaliste : une menace (le terrorisme) = une réponse = une agence unique de protection (le DHS). Robert C. Bonner, déclinait cette rhétorique au niveau de son service de la façon suivante : « For the first time in our nation's history, one agency has the lone responsibility for protecting our borders. As the single, unified border agency, CBP's mission is vitally important to the protection of America and the American people. CBP's priority mission is preventing terrorists and terrorist weapons from entering the United States, while also facilitating the flow of

legitimate trade and travel ». Si le volet strictement « douanier » perdure (tant en matière de recouvrement des droits et taxes que de filtrage des marchandises menaçant la sécurité), sa gestion organisationnelle est donc, depuis lors, prise en charge par une agence intégrée de contrôle des frontières. Le 25 juillet 2004, les douaniers du U.S. Customs Service ont vu disparaître leur statut spécifique qui a été aligné avec celui des inspecteurs de l'immigration et des autres agences de contrôle aux frontières. Les titres, contenu des missions et badges ont été transformés pour ne plus relever que d'un seul statut : celui d'officier du bureau Custom and Border Protection.

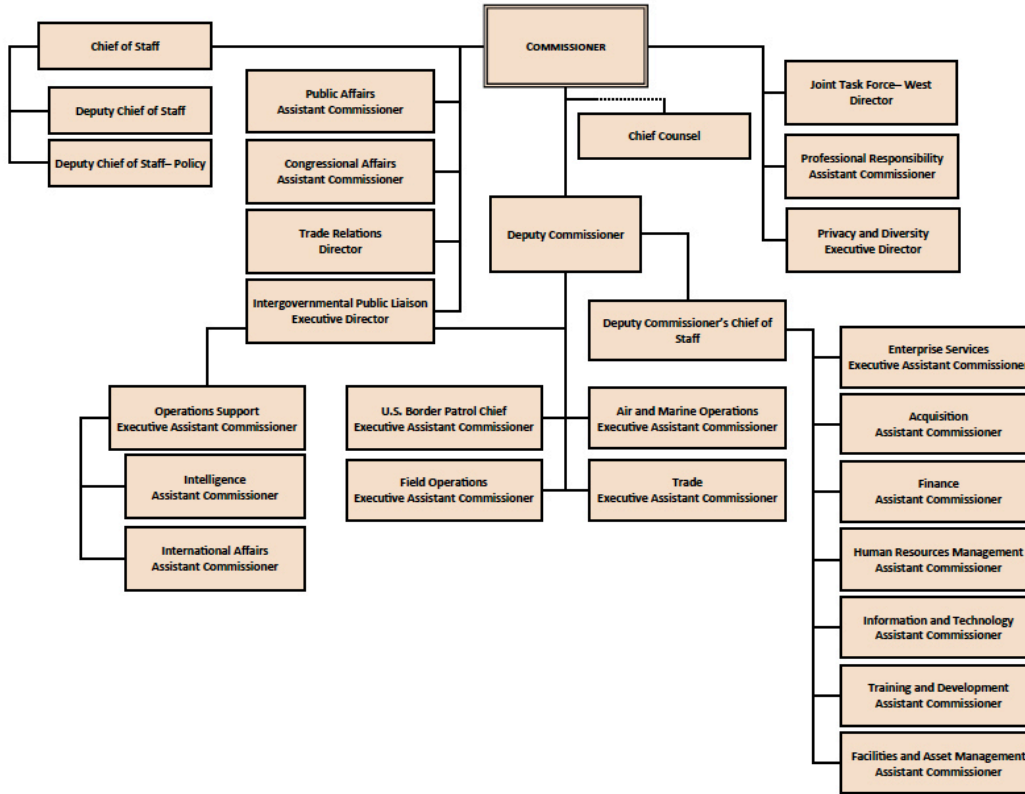
Le U.S. Customs Service est démantelé alors qu'il constituait l'une des plus anciennes agences fédérales des Etats-Unis et avait historiquement contribué à la consolidation de l'Etat fédéral. Au début du siècle, les douaniers remplissaient des tâches de surveillance des frontières et d'enquête alors même que d'autres agences policières n'étaient pas constituées au niveau fédéral. Ainsi, le département américain de la justice, qui n'avait pas encore constitué son Bureau of investigation (ancêtre du FBI) avait pris l'usage d'emprunter des agents au Custom bureau. Aujourd'hui, le service américain des douanes a donc été détaché du Department of the Treasury et clairement rattaché au secteur de la sécurité. Au Canada, les services douaniers ont aussi fait l'objet d'une réorganisation similaire à la suite des attentats du 11 septembre. Le 12 décembre 2003, le premier ministre canadien annonçait ainsi la création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), regroupant l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le service citoyenneté et immigration Canada et l'agence canadienne d'inspection des aliments. Cette nouvelle organisation, qui relève désormais du portefeuille du ministère de la Sécurité publique et de la protection civile, s'inspire de la démarche américaine et possède des missions transversales. Si les Etats d'Amérique du nord ont donné le ton, les Etats européens se sont également inscrits dans ces dynamiques de reconfiguration de leurs modes de contrôle aux frontières, avec par exemple, l'instauration d'une Agence de contrôle des frontières extérieures (FRONTEX) de l'UE, mais sans néanmoins aller aussi loin dans l'intégration de leurs bureaucraties.

La restructuration des services douaniers américains a aussi donné lieu à la création de nouveaux services d'enquête. Aux Etats-Unis, outre le bureau CBP, le DHS intègre désormais un bureau Immigration and Customs Enforcement (ICE). Ce nouveau service

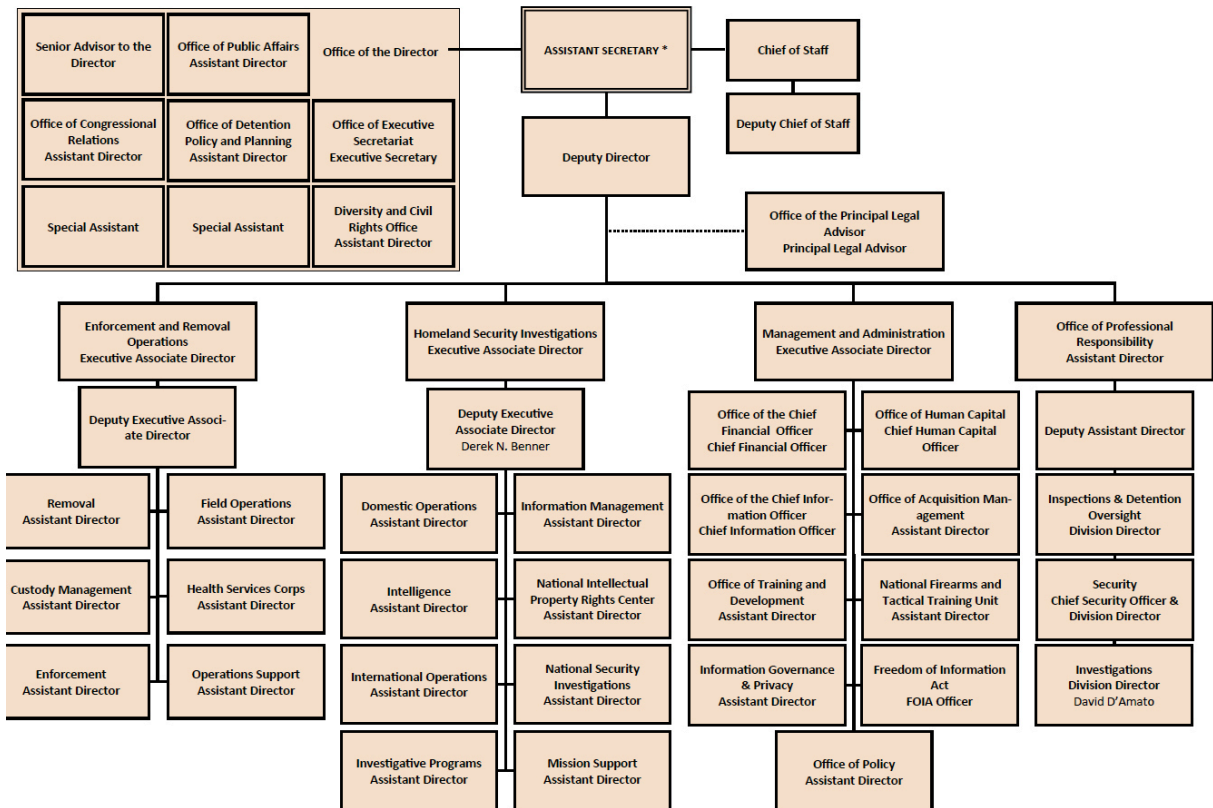
d'enquêtes a été construit à partir d'unités de renseignement et d'investigation provenant des agences suivantes : US Customs Service, Immigration and Naturalization Service, Federal Protective Service et Federal Air Marshals Service. La fusion de ces agences de renseignement ou d'enquête montre que l'intégration des douanes dans des structures labellisées « lutte contre la criminalité » n'ont a priori pas posé de problèmes conceptuels. On trouve d'ailleurs des exemples analogues en Europe : le 9 février 2004, le gouvernement du Royaume-Uni a ainsi annoncé la création d'une agence de lutte contre le crime organisé, the Serious Organised Crime Agency (SOCA), intégrant les services d'enquête du HM Custom⁷⁵⁴, le service des douanes britannique.

Les attentats du 11 septembre 2001 se sont donc traduits en Amérique du Nord et dans le monde anglo-saxon par des mutations organisationnelles des services douaniers qui ont été associés ou fusionnés au sein d'agences de sécurité nationale. Ainsi, en 2017, l'organigramme du Department of Homeland Security, comporte toujours deux agences de sécurité qui intègrent une dimension douanière : le US Customs and Border Protection (CBP) et le US Immigration and Custom Enforcement (ICE).

U.S. Customs & Border Protection



U.S. Immigration and Customs Enforcement



Au-delà de ces réformes organisationnelles, plusieurs initiatives furent adoptées par les Etats-Unis à la suite du 11 septembre 2001 afin d'assurer leur sécurité. On peut exposer celles relatives à la circulation des flux de marchandises et à l'action des services douaniers. En 2002, le Trade Act introduisit l'obligation de transmettre un certain nombre d'« informations préalables » pour toute procédure d'importation ou d'exportation de marchandises. Il se basait sur le Selectivity Pre-Arrival Processing System (PAPS), système de dédouanement des cargaisons à la frontière, utilisant la technologie des codes-barres pour accélérer le dédouanement des envois commerciaux. Il fournissait aux importateurs ou expéditeurs un module leur permettant de transmettre électroniquement des données sommaires au CBP par l'entremise des courtiers en douane. De même, le Bioterrorism Act (Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act) visait à protéger la chaîne d'approvisionnement alimentaire contre tout acte terroriste. Il prenait pour base la structuration d'une coopération entre la Food and Drug Administration (FDA) relevant du ministère de la santé, et le CBP. Cette nouvelle réglementation, pris effet le 12 décembre 2003 et instaura un système de déclaration préalable (« Prior notice ») à l'entrée sur le territoire américain pour la nourriture à destination humaine ou animale. Enfin, dans une perspective similaire, la « règle des 24 heures », appliquée depuis décembre 2002, obligea les opérateurs économiques à transmettre une déclaration préalable au CBP un jour avant que ne soit chargée une cargaison à destination des Etats-Unis par voie maritime. Enfin, le Maritime Transportation Security Act, signé le 25 novembre 2002 afin d'assurer une protection des frontières et des ports maritimes des Etats-Unis, constitua une déclinaison des mesures adoptées en matière de sûreté des transports maritimes au sein de l'Organisation Maritime Internationale. Il s'agissait notamment d'assurer un repérage des vulnérabilités et de déployer des plans de sécurité pouvant intégrer des procédures de contrôle des personnes, des véhicules ou des bagages, d'assurer des patrouilles, d'instaurer des aires d'accès limité et des systèmes de reconnaissance des personnels maritimes et portuaires, etc.

Cette multiplicité de mesures visait ainsi à sécuriser les introductions de marchandises au sein du territoire américain. Les bureaux CBP et ICE se sont ainsi engagés dans un processus de coordination de leur action [« Commercial Enforcement Analysis and Response » (CEAR)] pour lutter contre les fraudes commerciales en essayant de développer des approches communes. De même, le programme « Customs-Trade Partnership Against Terrorism » (C-TPAT) visait quant à lui à instaurer des partenariats

avec le secteur privé (importateurs, transporteurs, chauffeurs etc.), ce dernier devant communiquer un certain nombre d'informations au CBP et se soumettre à certaines obligations de sécurisation de ses activités afin de bénéficier de facilitations commerciales. Il a servi de base au déploiement du programme « Free and Secure Trade » (FAST) qui a concerné le Canada et le Mexique avec lesquels les Etats-Unis ont entrepris de coordonner leurs procédures de dédouanement et de circulation transfrontière. Il s'agissait de promouvoir un commerce sécurisé entre ces trois Etats en valorisant des systèmes communs de gestion des risques, en adoptant des principes visant à sécuriser la chaîne logistique, en mettant en œuvre des partenariats avec les opérateurs économiques et commerciaux et en utilisant des technologies modernes d'échanges d'information et de traçabilité des marchandises. Des facilités de circulation étaient accordées aux opérateurs commerciaux engagés dans ces programmes, notamment lors des passages de frontières par l'intermédiaires de voies réservées. Dans une perspective proche, le programme NEXUS, mis en œuvre entre les Etats-Unis et la Canada, visait à simplifier le passage à la frontière des voyageurs à faible risque pré-approuvés. Pour les autorités de surveillance, ces programmes visaient notamment à limiter la congestion des flux de personnes et de marchandises aux frontières et à cibler les contrôles sur des flux jugés plus risqués. A la frontière américano-mexicaine, le programme « Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection » (SENTRI) mettait également en œuvre, à partir de 1995, un processus automatisé d'identification des véhicules et des personnes pré-approuvés. Au niveau de cette même frontière, de nombreux programmes ont également été mis en œuvre (C-TPAT, FAST, etc.). C'est néanmoins la lutte contre les passages de clandestins mexicains qui était encore l'objet de toutes les attentions et des nombreux programmes de coopération bilatérale (ex : « Arizona Border Control Initiative », « Interior Repatriation », etc.).

Le programme « Container Security Initiative » (CSI) constitue un autre volet, particulièrement important, relatif aux mesures adoptées. Lancé dès janvier 2002 par l'administration des douanes américaine et mené depuis le 1er mars 2003 sous l'égide du CBP, il démontre la crainte des autorités américaines que des armes de destruction massives ne soient importées sur le territoire par l'intermédiaire d'un container et/ou ne soient utilisées contre des ports ou contre la chaîne de transport maritime (ex : container piégé). Le programme CSI consiste principalement à présélectionner, à partir d'évaluations des risques, les conteneurs destinés aux États-Unis avant même qu'ils ne soient chargés sur le navire dans un port étranger. Il est basé sur l'idée que la ligne frontière américaine

constitue l'ultime point de défense du territoire et qu'il est donc possible de prévenir les menaces en amont par le ciblage, dans le fret maritime, des envois à « haut risque ». Dans cette optique, une vingtaine de « mégaports » entretenant des relations commerciales importantes avec les Etats-Unis ont alors été « invités » à rejoindre ce programme qui s'est ensuite progressivement élargi en intégrant des ports de taille plus modeste implantés sur tous les continents. En 2016, 60 ports maritimes étrangers, implantés dans 35 pays et couvrant environ 80% des expéditions maritimes conteneurisées à destination des Etats-Unis, participent à ce programme. Au cours de l'année 2016, les agents du CBP en poste dans les ports CSI auraient examiné 11,9 millions de déclarations et a organisé plus de 101 800 examens en collaboration avec leurs homologues du pays hôte.

Le programme CSI est basé sur plusieurs éléments essentiels : la définition de critères de sécurité pour identifier les conteneurs à haut risque ; la pré-inspection des conteneurs avant leur arrivée dans les ports américains ; le développement de technologies pour pré-inspecter les conteneurs à haut risque ; le développement et utilisation de conteneurs « sûrs » et « intelligents ». Des agents du CBP ont été détachés dans les ports étrangers afin de participer, en collaboration avec les fonctionnaires des douanes du pays hôte, au ciblage des containers à risque. L'enjeu actuel poursuivi par les services douaniers américains est de dépasser les simples questions liées aux armes de destruction massives, afin d'intégrer dans le champ du programme l'ensemble des menaces et infractions relevant de l'action douanière.

L'élargissement des méthodes de ciblage et l'appui grandissant des technologies informatiques et de contrôle ont également constitué un autre point important des réformes engagées au lendemain du 11 septembre 2001. Préalablement aux attentats, les services douaniers américains procédaient à des ciblage de marchandises et de personnes principalement dans les domaines de la lutte contre les trafics de stupéfiants et concernant la circulation irrégulière de capitaux. Les attentats terroristes ont servi de base à un élargissement de l'emploi de ces méthodes par les services douaniers aux secteurs de l'anti-terrorisme et de la sécurité nationale. Un centre national de ciblage [National Targeting Center (NTC)] a été mis en place le 10 novembre 2001 au sein de l'administration douanière. Il utilise notamment un outil dénommé Automated Targeting System (ATS) qui constitue un moyen de collecte, d'analyse et de sélection des passagers

et des envois de marchandises. Une partie de ces démarches a été rendue possible par la mise en œuvre de processus d'informatisation douanière. Ainsi, le programme « Automated Commercial Environment » (ACE) peut être comparé au projet européen e-custom qui vise à généraliser l'informatisation douanière et à procéder à la réduction des procédures basées sur le papier. L'objectif est de simplifier les relations entre les services douaniers et le secteur du commerce, mais aussi de disposer d'un outil de renseignement permettant d'opérer des ciblage et de développer un système de gestion des risques. De même les programmes FAST ou NEXUS font largement intervenir les technologies de contrôles (puces placées sur les véhicules permettant d'identifier le véhicule ou la nature du chargement, identification des voyageurs à partir de bases de données photographiques, identification biométrique de l'iris ou des empreintes, systèmes d'informations géographiques etc.).

Ces mesures ne vont pas s'arrêter à une réforme organisationnelle et à la mise en œuvre de dispositifs de protection sur le sol américain. Bien au contraire, les Etats-Unis vont initier le déploiement d'une stratégie internationale visant à prévenir, en amont, toute menace sur leur sol. Ils vont procéder à une transnationalisation de leur politique de sécurité intérieure en imposant à leurs principaux partenaires commerciaux l'adoption de mesures de sécurisation des flux de marchandises à destination des Etats-Unis. Cette transnationalisation apparaît moins comme un indicateur d'affaiblissement des Etats-Unis que comme l'affirmation de leur souveraineté pleine et entière. Elle opère comme une dynamique de colonisation des politiques douanières et de sécurité des frontières des partenaires commerciaux. Cette transnationalisation de la politique de Homeland Security américaine s'est d'abord ancrée au niveau régional (mais dans un cadre de négociations bilatérales). Les voisins canadien et mexicain ont ainsi procédé à des réformes de leurs dispositifs de contrôle des flux, notamment par l'intermédiaire d'un renforcement de la coopération transfrontalière avec les Etats-Unis.

Cette continentalisation de la sécurité intérieure s'est traduite récemment par l'élaboration d'un « partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité » plus large qui a fait l'objet d'une déclaration par le président des États Unis (George W. Bush), le Premier ministre canadien (Paul Martin) et le président du Mexique (Vicente Fox) à l'Université Baylor à Waco, au Texas, le 23 mars 2005. Dans leur déclaration, les différents chefs d'Etat articulent développement économique et impératifs de sécurité. A la suite de cette

annonce, les dirigeants américain, canadien et mexicain ont demandé à leurs ministres d'établir un rapport et de présenter un plan de travail. Ainsi, le 27 juin 2005, à Ottawa, la vice-première ministre (Anne McLellan) et le ministre de l'industrie (David Emerson) canadiens ont rencontré les secrétaires américains à la sécurité intérieure (Michael Chertoff) et au commerce (Carlos Gutierrez) ainsi que les secrétaires mexicains à l'économie (Fernando Canales) et à l'intérieur (Carlos Abascal) pour rendre compte des progrès réalisés. Ils ont adopté un « rapport aux chefs » présentant à la fois un état des lieux des coopérations en cours ainsi qu'un premier échéancier pour la mise en œuvre de dispositions relatives à chacune des priorités du partenariat nord-américain.

En matière douanière, l'un des objectifs majeurs consiste dans la libéralisation des flux commerciaux, cette ouverture réciproque étant considérée comme un gage de prospérité. Dans le discours de Waco, les chefs d'Etat se sont notamment engagés à « améliorer la sécurité et l'efficacité des réseaux de transport nord-américains en élargissant l'accès aux marchés, en créant des corridors multimodaux, en réduisant les embouteillages ainsi que les goulots d'étranglement à la frontière, lesquels nuisent à la croissance économique et minent notre qualité de vie ». Ils envisagent également une « circulation efficiente » des biens et des voyageurs. Dans le « rapport aux chefs », les ministres ont récapitulé les mesures déjà engagées en la matière ainsi que celles devant être prochainement adoptées. En matière de sécurité, l'objectif général est également posé de façon claire, puisqu'il s'agit de veiller « conjointement à l'instauration à l'échelle du continent de normes élevées en matière de sécurité ainsi que de processus frontaliers simplifiés et axés sur le risque ». Trois priorités ont ainsi été affichées lors de la conférence de Waco : la protection de l'Amérique du Nord contre les menaces externes ; la prévention des menaces en provenance de l'Amérique du Nord ; la simplification des mesures de sécurité pour la circulation transfrontalière à faible risque.

Les Etats-Unis ont donc promu une approche territoriale de leur protection en associant le Canada et le Mexique et en promouvant un périmètre de sécurité qui s'est néanmoins élargi à d'autres questions de coopération régionale. Avec la mise en œuvre du DHS et notamment du CBP et ICE, ils se sont engagés dans l'édification d'organisations intégrées pour la protection de leurs frontières. Au-delà de la communication politique permise par une telle réforme (démontrer l'unité nationale au travers de l'unité du contrôle aux frontières et de son organisation), l'objectif est également de limiter le nombre

d'opérations successives de contrôle aux frontières auquel doivent se soumettre les flux humains et matériels à destination des Etats-Unis. Le Canada a également poursuivi une voie similaire avec la création de l'ASFC et adoption de programmes de coopération communs avec les Etats-Unis. Néanmoins, les Etats-Unis continuent de surveiller leurs frontières par-delà le processus de construction d'un périmètre de sécurité. L'édification de ce dernier n'empêche pas le géant américain de déployer de nouveaux dispositifs de contrôle.

B – L'OMD et la structuration du cadre de norme SAFE

L'Organisation Mondiale des Douanes s'est également très rapidement positionnée sur cette question des partenariats Public / Privé pour sécuriser le commerce international. Elle menait depuis 1985 des programmes de coopération avec les représentants des acteurs du commerce et avait mis en place le programme « DEFIS » (partenariat Douane entreprise pour la lutte antistupéfiants). Lors du sommet de Londres en 1991, le G7 lui avait en effet confié la mission d'élaborer un plan d'action visant à encourager les autorités chargées de la lutte contre la fraude à conclure leurs propres programmes de partenariat avec leurs transporteurs nationaux et d'autres organisations commerciales. Un an plus tard, l'OMD adoptait donc une déclaration (24 juin 1992) sur la « conclusion dans les pays de nouveaux mémorandums d'accord entre la douane et les milieux commerciaux pour favoriser la coopération dans la lutte contre la contrebande de la drogue ».

A la suite des attentats du 11 septembre 2001 et des nouvelles menaces pesant sur les infrastructures de transport, un dialogue multilatéral autour de la « sécurisation de la chaîne logistique internationale »⁷⁵⁵ s'est engagé au sein de la plupart des organisations

⁷⁵⁵ La chaîne logistique ou « supply chain » peut être définie comme « la chaîne de flux et de services permettant à une filière d'activité économique de satisfaire les besoins en approvisionnement d'un client final » (Eymery, 2003, p.3). Elle met en relation des acteurs nombreux (fournisseurs, clients, transporteurs, manutentionnaires, autorités portuaires ou aéroportuaires, administrations douanières, etc.) qui doivent ajuster leurs actions dans une logique de gestion de flux matériels (les marchandises transportées) mais aussi informationnels pour atteindre un objectif global : la livraison de marchandises à un client et sur un territoire donné en encadrant précisément les délais de cette livraison et les coûts et moyens humains ou financiers. Le cadre de norme SAFE de l'OMD, visant justement à l'établissement de normes de sécurité et révisé en juin 2007, énonce aussi : « les administrations des douanes reconnaissent que la chaîne logistique internationale n'est pas une entité identifiable de manière isolée. Il s'agit plutôt d'une série de composantes ad hoc qui comprennent des acteurs représentant différents secteurs commerciaux. Certaines « chaînes logistiques » possèdent un degré de permanence dans la mesure où un même groupe d'acteurs peut jouer des rôles récurrents à long terme au nom d'un importateur régulier de marchandises vers un pays donné. Dans d'autres chaînes, les participants changent fréquemment ou sont réunis pour exécuter une seule transaction à l'importation. Qu'une chaîne logistique donnée soit de nature régulière ou ponctuelle, la

internationales. La volonté de sécuriser la chaîne logistique internationale fait écho aux préoccupations plus larges exprimées par les gouvernements occidentaux pour lutter contre les flux criminels internationaux et, à la suite des événements du 11 septembre 2001, contre le terrorisme international. Il s'agit donc désormais pour les services douaniers de contrôler l'ensemble des étapes qui jalonnent le parcours des marchandises, depuis leur conditionnement dans un pays jusqu'à leur arrivée à destination dans un autre pays, et non plus seulement lors de leur passage en frontière. Très vite, les débats entre Etats et/ou organisations internationales se sont centrés sur la sécurisation du commerce notamment par voie maritime, avec une attention toute particulière pour le contrôle des containers. De même, la Chambre Internationale de Commerce (ICC), par l'intermédiaire de sa Commission des transports et de la logistique, a adopté, le 18 novembre 2002, une déclaration sur la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Si cette déclaration soutient l'instauration de normes internationales de sécurité, elle souligne néanmoins le caractère concerté que devront prendre ces démarches.

Le 28 juin 2002, l'OMD a fait connaître l'adoption d'une première résolution concernant la sécurité de la chaîne logistique internationale et la facilitation du commerce. Adoptée à la suite des préoccupations exprimées le 26 juin 2002 lors de la réunion des ministres des affaires étrangères du G8 (« Cooperative G8 Action on Transport Security »), elle visait à protéger la chaîne logistique internationale des actes de terrorisme ou d'autres activités criminelles. A la suite de cette résolution, un « groupe d'action » (composé d'experts douaniers et de représentants d'organisations intergouvernementales, d'ONG et de représentants du secteur privé) a été constitué au sein du secrétariat général de l'OMD. La première réunion du groupe s'est traduite, en septembre 2002, par l'élaboration d'un plan d'action et par la définition d'un programme de travail reprenant pour l'essentiel les directives de la résolution du 28 juin 2002. Le Conseil de l'OMD de juin 2003, a ainsi approuvé un éventail de mesures débattues au sein de ce groupe d'action.

En juin 2004, l'OMD a adopté une seconde résolution sur la sécurisation de la chaîne logistique internationale. Réunis à Bruxelles du 24 au 26 juin 2004, les directeurs généraux des douanes ont fixé les nouvelles priorités de l'OMD pour l'exercice 2004/2005. La

douane est consciente qu'elle n'en « possède » aucune partie. La chaîne logistique « appartient » aux multiples acteurs du secteur privé qui travaillent dans le cadre d'une chaîne ou d'une autre. C'est la raison pour laquelle le soutien et la participation des entreprises du secteur privé sont indispensables au succès du principe du Cadre SAFE ».

sécurité et la facilitation des échanges commerciaux mondiaux demeurent alors la priorité de cette organisation qui a adopté une nouvelle « résolution relative aux mesures mondiales de sécurité et de facilitation concernant la chaîne logistique internationale ». Dans le même temps, le Conseil de l'OMD a créé un « groupe stratégique de haut niveau » (GSHN) composé de représentants de l'OMD et de directeurs généraux des douanes. Ce nouveau groupe, qui associe le secteur privé à ses travaux, s'est réuni pour la première fois le 26 juin 2004. Il a surtout été chargé d'élaborer un « cadre de normes » (SAFE) en la matière. Elaboré par le GSHN, un avant-projet du cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial avait été présenté et accepté à l'occasion de la Commission de politique générale de l'OMD, du 7 au 9 décembre 2004, à Amman, en Jordanie. Néanmoins, des travaux complémentaires sur les annexes détaillées se sont poursuivis⁷⁵⁶.

Une troisième résolution consacrée à la gestion de la chaîne logistique internationale a été adoptée par le Conseil de coopération douanière en juin 2005. Elle porte sur l'adoption du cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial en incitant les administrations douanières et le secteur privé à l'appliquer progressivement (dit cadre de norme SAFE). Composé d'un corps de texte, de deux annexes, d'un appendice, d'une résolution et d'une déclaration d'intention, le cadre constitue un instrument permettant aux administrations douanières et aux entreprises qui le souhaitent de s'engager à mettre en œuvre une série de règles pour sécuriser et faciliter le commerce mondial. Il est conçu sur la base des quatre éléments clés : l'harmonisation des renseignements préalables de la déclaration de chargement qui doivent être transmis par voie électronique pour les envois à l'arrivée, au départ et en transit ; la mise en œuvre d'une démarche cohérente en matière de

⁷⁵⁶ En effet, la Commission de Politique Générale de l'OMD a alors demandé au Secrétariat général d'engager une politique d'information et de consultation des administrations membres et du secteur privé. Ainsi, dès le 24 janvier 2005, une séance d'information et de sensibilisation destinée aux ambassadeurs et aux cadres supérieurs du corps diplomatique en poste à Bruxelles s'est tenue au siège de l'organisation douanière qui a réuni une centaine de hauts fonctionnaires issus des milieux diplomatiques et des entreprises particulièrement concernées par l'attribution du statut d'opérateur économique agréé. Au début du mois de mars, une réunion consultative a été organisée à Bruxelles, réunissant une centaine de délégués pour discuter des modalités de mise en œuvre du cadre de normes et notamment de ses annexes. Au terme des trois jours de travaux, les acteurs sont parvenus à un compromis, combinant les attentes du secteur privé et celles des administrations douanières. Dans son discours d'ouverture, le Secrétaire Général de l'OMD, Michel Danet, soulevait d'ailleurs quelques-unes des questions « difficiles » devant être examinées au cours de la réunion, notamment le problème de la valeur juridique du cadre de normes (déclaration, recommandation, ou convention) mais aussi celle de la sécurité et de la confidentialité des informations préalables transmises par voie électronique. D'autres réunions ont été organisées par la suite. Lors de ces rencontres, les entreprises ont préconisé à plusieurs reprises la réalisation de projets pilotes afin de ne pas se voir imposer trop unilatéralement et rapidement des obligations qu'elles ne pourraient pas appliquer.

gestion des risques ; l'inspection au départ des conteneurs et du fret à haut risque par l'administration des douanes de la nation expéditrice en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif ; des avantages offerts par la douane aux entreprises qui appliquent les pratiques conseillées et respectent les normes minimales en matière de sécurité de la chaîne logistique. Dans le cadre de normes de l'OM, ce décloisonnement du travail douanier est envisagé comme reposant sur deux « piliers » complémentaires qui se fondent chacun sur un type de relation rizhomique. Les premier est un réseau intra-sectoriel (« réseau douane-douane ») et le second intersectoriel (« partenariats douane-entreprises »). Au sein de chaque pilier a été définie un ensemble de normes internationales plus précises pour la sécurisation et la facilitation du commerce, constituant un ensemble de dix-sept modes d'intervention pour « les douanes du XXIème siècle ».

En échange de cette collaboration accrue des entreprises, qui se manifeste notamment par un développement des autocontrôles privés de la sécurité du commerce, le secteur douanier offre un cadre de normes harmonisant, au niveau mondial, ces pratiques de protection du commerce ainsi que des procédures douanières simplifiées afin de limiter les entraves douanières à la liberté du commerce. Le cadre de normes énonce ainsi une série de critères grâce auxquels les entreprises intervenant dans la chaîne logistique peuvent obtenir la reconnaissance d'un statut de partenaires agréés en matière de sécurité⁷⁵⁷. Les priorités en matière de validation ou d'agrément des participants sont fonction d'un certain nombre de facteurs, tels que le volume des importations, les anomalies en matière de sécurité, la menace stratégique que constituent certaines régions géographiques, ou d'autres informations liées au risque. Les avantages accordés sont notamment un passage en douane plus rapide du fret à faible risque, une amélioration du niveau de la sécurité, l'optimisation du coût de la chaîne logistique grâce à l'efficacité en matière de sécurité, une meilleure réputation pour l'entreprise, des opportunités accrues pour les entreprises, une compréhension plus grande des exigences de la douane et une communication plus efficace entre l'opérateur économique agréé et l'administration douanière.

⁷⁵⁷ « l'évaluation des menaces, l'existence d'un plan de sécurité adapté aux menaces ainsi évaluées, l'existence d'un plan de communication, l'existence de mesures et procédures visant à éviter que des marchandises illicites ou non accompagnées de documents ne pénètrent dans la chaîne logistique internationale, la sécurité matérielle des bâtiments et des locaux utilisés en tant que sites de chargement ou d'entreposage, la sécurité du fret et des conteneurs, les moyens de transport, le contrôle du personnel et la protection des systèmes d'information.

Le 11 octobre 2005, une réunion s'est tenue à Miami sur la sécurité et la facilitation du commerce mondial. Organisée autour du Groupe stratégique de haut niveau (composé d'une petite équipe de directeurs généraux des douanes et du secrétaire général de l'OMD), cette rencontre visait à procéder à un échange de vues sur les progrès à réaliser et à envisager les prochaines étapes de mise en œuvre du cadre de normes. L'une des décisions adoptées a été de créer un « groupe consultatif du secteur privé » qui fournirait des orientations à l'OMD quant aux dernières avancées du cadre de normes. En février 2006, l'OMD créait effectivement un « Groupe consultatif du secteur privé », composé de 30 chefs d'entreprise du secteur du commerce et des transports, chargé de donner des conseils sur les développements relatifs à la mise en œuvre du cadre de normes. La première réunion de ce groupe consultatif, qui doit se réunir deux fois par an, s'est tenue à la fin du mois d'avril 2006.

Peu après, en juin 2006, l'OMD adoptait une nouvelle « résolution relative au cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial », actualisant les résolutions précédentes. Elle s'interroge sur le rôle de « la douane du 21ème siècle » et prolonge le mandat du Groupe stratégique de haut niveau. En matière de partenariat public-privé, elle définit notamment les critères permettant d'obtenir le statut d'opérateurs économiques agréés (OEA)⁷⁵⁸ et promeut le principe de reconnaissance mutuelle de ce statut déjà mis en œuvre dans certains Etats développés. Cette reconnaissance mutuelle entre les Etats est en effet importante car elle est révélatrice du développement d'approches multilatérales, ou au contraire, comme a eu tendance à se positionner l'administration américaine, plus unilatérales.

En juin 2007, une nouvelle version du cadre de normes est publiée afin d'intégrer les dispositions détaillées relatives aux opérateurs économiques agréés (OEA) qui faisaient initialement partie d'un document distinct. Le cadre de normes SAFE propose alors une définition de l'OEA considéré comme « une partie intervenant dans le mouvement international des marchandises à quelque titre que ce soit et qui a été reconnue par ou au nom d'une administration nationale des douanes comme respectant les normes de l'OMD ou des normes équivalentes en matière de sécurité de la chaîne logistique. Les opérateurs

⁷⁵⁸ Toutes ces précisions interviennent alors que les Etats-Unis ont déjà lancé leur projet de partenariat douane-entreprises contre le terrorisme (Customs-Trade Partnership against Terrorism) et que l'UE a amendé son Code des douanes communautaires dès 2005 pour y intégrer des dispositions comparables devant entrer en vigueur en 2008.

économiques agréés peuvent être notamment des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des agents en douane, des transporteurs, des agents de groupage, des intermédiaires, des exploitants de ports, d'aéroports ou de terminaux, des opérateurs de transports intégrés, des exploitants d'entrepôts ou des distributeurs ». Elle définit d'ailleurs précisément les spécifications techniques venant préciser le contenu des termes d'« opérateur économique agréé » et de « chaîne logistique agréée » :

Ce cadre de norme SAFE va être régulièrement révisé. Ainsi, le 14 mars 2008, 151 Etats ont exprimé leur intention de mettre en œuvre le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial. Outre la mise en place de ces instruments, l'OMD a assuré leur promotion par la tenue de nombreux séminaires de travail associant acteurs publics et privés. Une nouvelle version de juin 2012 intègre des chapitres sur la « Gestion coordonnée des frontières » et la « continuité et la reprise des activités ». De même, une nouvelle Annexe I a est alors créée pour les « Définitions », dont celle du « fret à haut risque ». Une nouvelle version a encore été produite en 2015. Celle-ci ajoute un troisième pilier « visant à encourager la coopération entre les douanes et d'autres organes gouvernementaux, afin d'assurer une réponse gouvernementale efficace et effective aux défis de la sûreté de la chaîne logistique ». Elle intègre également des normes relatives aux « renseignements préalables concernant le fret (RPCF) avant chargement » pour le fret aérien ; la définition du « conteneur » aux fins du Cadre de normes SAFE ; ainsi que de nouveaux éléments sur « la gestion des risques en matière douanière ».

L'OMD a constitué un vecteur important de diffusion de ces normes de sécurité douanières au niveau international. Cette institution a ainsi clairement intégré dans son agenda de travail les enjeux de sécurité comme le montre ses travaux récents. Les conventions d'assistance mutuelle internationale proposées par l'OMD montrent une claire évolution quant au positionnement de cette institution dans la promotion du rôle des douanes en matière de sécurité. Les dispositions de la convention de Johannesburg montrent ainsi que les instruments de coopération proposés aux parties prenantes se rapprochent de ceux mobilisés en matière policière et judiciaire. Ce glissement est très clairement entériné par une résolution dite de Punta Cana, adoptée en décembre 2015, « concernant le rôle de la douane dans le contexte de la sécurité ». Cette résolution a été prise à la suite de la série

d'attentats terroristes qui ont touché la Tunisie, la Turquie, le Liban, la France, le Mali et un avion de ligne russe au-dessus de l'Égypte, et perpétrés par le groupe Etat Islamique.

Par ce texte, l'OMD rappelle ainsi le rôle des autorités douanières dans le contrôle des frontières nationales, leur rôle de lutte contre les trafics, de sécurisation de la chaîne logistique internationale. Elle entérine notamment la coopération « en matière d'échange d'informations et d'enquêtes en vue de renforcer la sécurité aux frontières, d'identifier, de désorganiser et de démanteler les organisations criminelles et les individus exerçant un effet déstabilisateur ». De même, elle « invite les administrations des douanes à intégrer la sécurité dans leur mandat et fonctions, le cas échéant, en incluant la sécurité dans leurs plans stratégiques et en faisant percoler cet objectif vers les services de première ligne ». Enfin, elle « encourage les administrations des douanes à obtenir des prérogatives complémentaires dans les cas où elles ne disposent pas de pouvoirs suffisants pour apporter une contribution dans la lutte contre le terrorisme, y compris la prévention du financement du terrorisme via d'autres activités illégales. Cette résolution de Punta Cana concernant le rôle de la Douane dans le contexte de la sécurité est donc particulièrement claire sur l'encastrement douanier au sein des politiques de sécurité dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Elle intègre de nombreuses autres références valorisant l'action et les instruments douaniers mobilisables dans ce sens.

C – La mise en place du cadre européen de maîtrise des flux

Au sein de l'Union européenne, ce débat a pris corps autour de la modernisation des administrations et de la législation douanières. Ainsi, dès 2003, une proposition de règlement communautaire – porté par deux communications de la Commission européenne sur le rôle des douanes aux frontières extérieures d'une part et sur la mise en œuvre d'un environnement simplifié et sans papier pour la douane et le commerce d'autre part - va initier un processus de réforme profond de la réglementation douanière communautaire⁴⁸. L'objectif est de privilégier la transmission électronique et harmonisée des données douanières grâce à des interfaces communes permettant de simplifier les procédures de déclaration pour les opérateurs commerciaux. Cette démarche envisage aussi que toutes les exigences relatives à l'importation et/ou à l'exportation (par exemple sur le plan fiscal, sanitaire, environnemental, etc.) peuvent être transmises via un seul point d'entrée / passerelle. Ce processus a conduit à un accord politique et à l'adoption du

nouveau code des douanes modernisé en 2008 dont la particularité est d'intégrer les préoccupations internationales de sécurité.

Néanmoins, c'est en avril 2005 que ce processus va se traduire par l'intégration de mesures relatives aux coopérations entre les douanes et les entreprises pour sécuriser les flux commerciaux. L'adoption du règlement 648/2005⁷⁵⁹ instaure ainsi une réforme profonde du code des douanes communautaire⁷⁶⁰. Son objet est tout à la fois de fonder les contrôles douaniers sur l'analyse des risques et sur un « cadre commun de gestion » de ces derniers qui prennent en considération les dimensions relatives à la sécurité internationale dans le monde de l'après 11 septembre 2001. Le règlement introduit dans la législation européenne le concept d'opérateur *économique agréé* (OEA), nouveau statut dont l'octroi par les autorités douanières européennes nécessite de se soumettre à certaines obligations : « des antécédents satisfaisants en matière de respect des exigences douanières ; un système efficace de gestion des écritures commerciales et, le cas échéant, des écritures de transport, permettant d'effectuer des contrôles douaniers appropriés ; le cas échéant, la preuve de la solvabilité financière, et, lorsqu'elles sont applicables, des normes appropriées de sécurité et de sûreté »⁷⁶¹.

Un nouveau règlement communautaire n° 1875/2006, adopté un an plus tard, contient des dispositions d'application. Ainsi, dès juillet 2009, les opérateurs du commerce international sont soumis à l'obligation de transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie comprenant les données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ». Ce nouveau règlement dispose qu'à compter du 1er janvier 2008, tous les Etats membres devront être en mesure de traiter les demandes d'attribution du statut d'OEA qui seront formulées par les opérateurs intéressés.

759 Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire [Journal officiel n° L 117 du 04/05/2005 p. 0013 – 0019]. La Commission avait proposé un document de travail exposant un avant-projet de dispositions d'application des dispositions du règlement 648/2005. cf. Document de travail TAXUD/1250/2005. Avant-projet de règlement fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire. Bruxelles, le 5 juillet 2005.

760 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (présentée par la Commission). [COM (2003) 452 final, 2003/0167 (COD)]. Bruxelles, le 24 juillet 2003.

761 Règlement (CE) n° 648/2005.

Depuis juillet 2009, les opérateurs du commerce international sont soumis à l'obligation de transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie comprenant des données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ».

Mais, afin de ne pas pénaliser le commerce légitime, l'amendement sécurité a introduit le concept d'opérateur économique agréé (OEA). Les États membres peuvent accorder le statut d'opérateur économique agréé à tout opérateur économique établi au sein de l'UE qui remplit un certain nombre de critères. Plusieurs certificats peuvent ainsi être délivrés :

- « Certificat OEA douane » pour les opérateurs économiques souhaitant bénéficier des simplifications définies dans la réglementation douanière. Il peut être obtenu par les sociétés qui répondent aux exigences suivantes : absence de condamnations pour infraction pénale grave liée à l'activité du demandeur ou des personnes chargées du dédouanement et de la logistique ; antécédents satisfaisants en matière de respect des exigences douanières ; accessibilité aux écritures douanières et de transport répondant aux exigences de l'administration des douanes ; une solvabilité financière assurée au cours des 3 dernières années.
- « Certificat OEA sûreté et sécurité » pour les opérateurs économiques souhaitant bénéficier de facilités en ce qui concerne les contrôles douaniers de sécurité et de sûreté appliqués à l'entrée des marchandises dans le territoire douanier de la Communauté ou à la sortie de ces marchandises de ce territoire. Il peut être accordé aux opérateurs qui satisfont en plus aux exigences spécifiques suivantes : respect de normes strictes en matière de protection contre les intrusions des bâtiments et des zones logistiques ; engagement de l'opérateur à « fiabiliser » ses partenaires afin de mieux sécuriser la chaîne logistique internationale ; dans le respect des dispositions légales de chaque État membre, contrôle des antécédents d'employés appelés à occuper des postes sensibles au plan de la sécurité ; existence d'un programme de sensibilisation des collaborateurs à la sécurité.
- « Certificat OEA douane / sécurité et sûreté » pour les opérateurs économiques souhaitant bénéficier à la fois des simplifications et facilités évoqués pour les deux certificats précédents.

La notion d' « opérateur économique agréé » (OEA) introduit certains déplacements dans la façon dont est envisagée la relation entre les autorités douanières et le monde du commerce. L'opérateur commercial n'est plus d'abord considéré comme un fraudeur

potentiel mais comme un partenaire créateur de richesses dont il s'agit, pour les Etats membres, de faciliter les opérations internationales. C'est donc un référentiel basé sur la confiance qui est substitué à celui du soupçon. Néanmoins, ce déplacement est encadré puisqu'il passe par l'intermédiaire d'un processus de labellisation et d'agrément douanier reposant sur des critères rationalisés déterminés a priori.

L'attribution de ce statut se fonde à la fois sur des procédures d'autoévaluation des acteurs privés du commerce ou du transport ainsi que sur des audits conduits par l'administration douanière (ou bien, encore une fois, par des sociétés privées chargées de les assurer). La notion d'OEA introduit certains déplacements dans la façon dont est envisagée la relation entre les autorités douanières et le monde du commerce et du transport. L'opérateur commercial n'est plus d'abord considéré comme un fraudeur potentiel mais comme un partenaire créateur de richesses dont il s'agit, pour les Etats, de faciliter les opérations internationales. C'est donc un référentiel basé sur la confiance qui est substitué à celui du soupçon dans les opérations douanières de contrôle des marchandises.

Néanmoins, ce déplacement est encadré puisqu'il passe par l'intermédiaire d'un processus de labellisation et d'agrément douaniers reposant sur des critères rationalisés et déterminés a priori. La mise en place de ce système d'agrément des opérateurs économiques participe d'une redistribution des compétences entre le public et le privé en matière de contrôles des flux internationaux de marchandises. Les opérateurs privés se voient plus ou moins contraints d'adopter des dispositifs de prévention et de contrôle au sein de leurs organisations s'ils veulent bénéficier de facilités douanières pour leurs opérations commerciales. Les services douaniers incitent donc fortement les opérateurs économiques à réduire les risques de fraude ou d'atteinte à la sécurité/sûreté de la chaîne logistique internationale, tout en se posant comme des régulateurs de cette chaîne. Dans cette nouvelle stratégie de contrôle, les opérateurs légitimes du commerce participent à leur propre autoévaluation en matière de sécurité et internalisent un certain nombre de coûts associés. En échange, les administrations douanières offrent un certain nombre de facilitations commerciales susceptibles de permettre des gains de compétitivité pour les entreprises. Néanmoins, ces gains concernent aussi les Etats où sont opérés les dédouanements⁷⁶².

⁷⁶² En effet, les Etats sont en concurrence pour rendre leur territoire attractif vis-à-vis des investisseurs. Une douane peu efficace qui ralentit les flux commerciaux peut engendrer des

Ce système se fonde également sur l'information préalable des autorités douanières par les acteurs privés concernant les envois commerciaux internationaux qui permettent notamment de procéder à une sélectivité des contrôles et à la mise en œuvre d'analyses de risques. Il se fonde également sur la notion de « chaîne logistique agréée », par nature transnationale, dont les Etats ne peuvent pas assurer par eux-mêmes l'intégrité totale. En effet, ils ne disposent pas d'une police supranationale unique susceptible d'encadrer la circulation transnationale des marchandises et de surveiller l'ensemble des maillons de la chaîne de commercialisation et de transport. Ils doivent donc, au moins en partie, s'en remettre aux autocontrôles privés. En conséquence, cette méthode apparaît sans doute aussi comme le seul moyen pour les autorités publiques de continuer à opérer des contrôles sans bloquer le commerce international de marchandises.

D – Surveiller le territoire national : espaces et nœuds de contrôle

Par-delà ces politiques publiques visant à anticiper les flux, les douanes françaises continuent de disposer de moyens de surveillance des frontières nationales. Cet enjeu introduit la question des modes d'organisation et des buts de la surveillance douanière du territoire national. Le Code des douanes de l'Union reprend aujourd'hui cette notion de « surveillance douanière »⁷⁶³ qu'il définit comme « l'action générale menée par les autorités douanières en vue d'assurer le respect de la législation douanière et, le cas échéant, des autres dispositions applicables aux marchandises soumises à cette action ». En France, cette mission est assurée par le service de la surveillance, autrement dit par des brigades de douanes. Sur les frontières terrestres, il s'agit généralement des brigades de surveillance extérieure (BSE) aux frontières extérieures et des brigades de surveillance et d'intervention (BSI) aux frontières intérieures. Elles remplissent les missions qui leur sont

détournements de trafics dans un monde où la mobilité des flux pose de moins en moins de problèmes en termes de coûts. Ainsi, les Etats veulent toujours être considérés comme attractifs pour les acteurs du commerce international.

⁷⁶³ Cette surveillance était définie dans les années 1990 par le « Bulletin Officiel des Douanes » de la façon suivante : « le service de surveillance assure (...) le contrôle des voyageurs et de leurs bagages, le contrôle des marchandises en mouvement et le contrôle des moyens de transports ». Selon les instructions douanières, « la surveillance générale » est opérée selon les modalités suivantes : « la présence ostensible sur le terrain, la collecte de l'information et du renseignement, l'observation et le ciblage, ainsi que l'intervention, sont les modes d'action du service de surveillance en matière de surveillance générale ». Cette définition administrative ne donne qu'une vision très partielle et peu problématisée des dynamiques de contrôles à l'œuvre.

assignées de façon spécifique en fonction du type de frontière et de zone frontière qu'elles ont la charge de surveiller.

Aujourd'hui, les services douaniers ont fait évoluer leurs stratégies de contrôle dans leurs relations au territoire. Longtemps assujettis à surveiller la « ligne frontière », les douaniers surveillent désormais des frontières intérieures et extérieures, des nœuds de transport, mais aussi des chaînes logistiques articulées au niveau international par la mobilisation de dispositifs d'analyse des risques. On peut proposer une réflexion sur les mutations de la relation contrôle / territoire dans un contexte d'euphémisation au travers de l'exposé de plusieurs modèles de contrôle territorial (linéaire, homogène, zonal, transnational), reflétant plusieurs stratégies d'adaptation de la rationalité étatique aux mutations du monde contemporain.

1 – Surveiller les frontières nationales

Le douanier est longtemps demeuré le garde barrière préservant la sécurité du territoire national en assurant un filtrage sur la ligne même de la frontière. Pourtant, il s'agit là d'une conception historiquement définie. Durant l'Ancien Régime, la France se présente en effet comme un enchevêtrement de limites fiscales autant sur le plan intérieur qu'extérieur. La Révolution va mettre un terme à cette mosaïque douanière. L'Assemblée Nationale, par un décret du 5 novembre 1790, décide de supprimer les barrières intérieures ainsi que tous les impôts indirects (dont la gabelle) et repousse les douanes aux frontières extérieures de la nation.

Rationalisation des lignes frontières

Historiquement, le terme de « territoire » s'est imposé à l'époque moderne avec la constitution d'Etats puissants. Cependant, il ne faut pas réserver son application au seul domaine de l'Etat. L'élément fondamental à retenir est celui d'appropriation de l'espace. En s'appropriant concrètement ou abstraitement - par la représentation - un espace, l'acteur s'engage dans un processus dynamique de production de territoire⁷⁶⁴. Le territoire apparaît

⁷⁶⁴ RAFESTIN, Claude. Pour une géographie du pouvoir. Paris : Librairie technique, coll. Géographie économique et sociale, 1980, p.129-130. Comme le souligne Claude Rafestin, « l'espace est la prison originelle, le territoire est la prison que les hommes se donnent. L'espace est donc premier, il est préexistant à toute action. L'espace est en quelque sorte donné comme une matière première. Lieu de possibles, il est la réalité matérielle préexistant à toute connaissance et à toute pratique dont il sera l'objet dès qu'un acteur manifesterait une visée intentionnelle à son endroit. Le territoire prend donc appui sur l'espace mais il n'est pas

dès lors comme le produit de l'ensemble des processus de territorialisation, d'appropriation de l'espace, que des acteurs poursuivent, de manière dynamique et en interaction, à des échelles différentes ou non, à un moment donné.⁷⁶⁵ Cette conception du pouvoir et de l'ordre politique d'une société, cristallisée dans la forme étatique, s'accompagne d'un processus de bornage du territoire politique, c'est à dire par la définition stricte de frontières nationales, et par la constitution de bureaucraties chargées d'en assurer la surveillance. Ce mouvement apparaît dès le XIII^{ème} siècle. Comme le souligne Bernard Guénée, « vers 1300, les limites féodales cessaient d'être des limites politiques. Elles ne subsistaient plus que comme limites administratives, judiciaires ou coutumières. Et une limite qui n'avait été, depuis des siècles, tant le pouvoir royal était faible, qu'une limite parmi d'autres, devenait, vers la fin du XIII^{ème} siècle, aux yeux du roi et de ses sujets, la seule limite importante. C'était les frontières du royaume⁷⁶⁶ ». La fonctionnalisation⁷⁶⁷ de la frontière s'effectue d'abord au niveau militaire et douanier. C'est dès le XVII^{ème} siècle « par l'intermédiaire de l'idée de protection douanière - soit qu'il ait fallu la mettre en place ou que les théoriciens aient jugé nécessaire de la combattre -, de droits payables à la

l'espace : il est une production à partir de l'espace. Or la production par toutes les relations qu'elle met en jeu s'inscrit dans un champ de pouvoir. Produire une représentation de l'espace est déjà une appropriation, donc une emprise, donc un contrôle, même si cela demeure dans les limites d'une connaissance. Tout projet dans l'espace qui s'exprime par une représentation révèle l'image souhaitée d'un territoire, lieu de relations »

⁷⁶⁵ BADIE Bertrand. La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Paris, Fayard, Collection l'espace du politique, 1995, p.11-12. Dans cette perspective, et comme l'a noté Bertrand Badie, « Le territoire n'est pas un donné, c'est un construit. Son usage comme instrument de l'action politique correspond à une histoire, à un ensemble d'inventions ; son rôle social ne dérive pas d'un impératif, mais probablement d'un mode plus conditionnel. Représentation spatiale parmi d'autres possibles, il n'est intelligible dans le domaine politique qu'en recevant une définition stricte, tenant à la spécificité de la fonction qu'il accomplit. Suivant Robert Sack, on peut établir que le territoire fait sens sur le plan politique en tant que mode de contrôle sur les personnes, les processus ou les relations sociales. Un espace délimité s'établit en un territoire politiquement pertinent dès lors que sa configuration et son bornage deviennent le principe structurant d'une communauté politique et le moyen discriminant de contrôler une population, de lui imposer une autorité, d'affecter et d'influencer son comportement. Le principe de territorialité devient ainsi politique non pas naturellement, mais en s'imposant comme instrument de domination au sein de la société. Il suppose que le pouvoir politique s'exerce non pas à travers le contrôle direct des hommes et des groupes, mais par la médiation du sol. Loin d'être naturel, celui-ci est ainsi clairement instrumental, et loin d'être la projection géographique d'une communauté donnée il est, tout au contraire, un moyen de définir et de délimiter une communauté politiquement pertinente ; loin d'appartenir au domaine de l'inné, il relève de la convention »

⁷⁶⁶ GUENEE, Bernard, « Des limites féodales aux frontières politiques », in NORA, Pierre (dir), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, coll. Quarto, 1997, p. 1108.

⁷⁶⁷ Claude Rafestin recense trois principales fonctions dont on peut investir la frontière linéaire : « 1/ la fonction légale : « elle délimite une aire à l'intérieur de laquelle prévaut un ensemble d'institutions juridiques et de normes qui règlent l'existence et les activités d'une société politique ». 2/ la fonction de contrôle : « la frontière a pour devoir de surveiller la circulation des hommes, des biens et de l'information d'une manière générale, autant dire tout de suite que le contrôle de l'information s'avère très difficile dans la plupart des cas ». 3/ la fonction fiscale : « la frontière a longtemps rempli le rôle d'un instrument de politique économique à travers le protectionnisme. La libéralisation des échanges a beaucoup diminué son importance ». RAFESTIN, op. cit. p. 151.

périphérie du royaume, de prix aux frontières que le mot (frontière) est passé insensiblement du champ militaire et du terrain de la géopolitique au domaine civil. C'est parce que des dispositions de politique commerciale élèvent des droits à l'importation de marchandises et abaissent ceux qui portent sur les produits exportés, c'est parce que toute politique douanière, depuis celle des matières premières jusqu'à celle des grains, peut être utilisée comme une arme que les écrits des économistes ont donné des exemples de cette liaison sémantique »⁷⁶⁸. Ces dispositifs n'ont pu être mis en œuvre et pérennisés qu'au travers d'un processus d'édification d'un appareil bureaucratique spécialisé : militaire, douanier et bien plus tard policier.

Ce processus d'étatisation des frontières et leur fonctionnalisation s'accompagne donc d'un processus de centralisation qui se traduit par le développement de bureaucraties. Les militaires et les douaniers ont ainsi été les premiers corps à assurer la protection des marges territoriales de l'État. Ils seront rejoints plus tardivement par des forces de police spécialisées (Police de l'air et des frontières depuis les années 1970). Historiquement, la surveillance des frontières terrestres françaises a représenté le poste de dépenses le plus important de l'administration des douanes. En effet, pendant tout le XIX^{ème} et une partie du XX^{ème} siècle, les huit dixièmes des effectifs douaniers sont consacrés à cette tâche. Aujourd'hui, la douane française est une administration qui relève du ministère de l'Economie et des Finances (Budget). Elle compte environ 20 000 agents répartis entre le service des bureaux (chargé de la perception des droits de douane et d'autres taxes) et le service des brigades (chargé de la surveillance). Elle remplit à la fois des missions fiscales, économiques et de protection. En suivant les analyses de JP Brodeur, il est possible de considérer la douane comme une « agen(ce) de contrôle social », « organisation qui comme la police poursuit délibérément des objectifs de normalisation »⁷⁶⁹. Elle peut ainsi être envisagée comme « un appareil policier hybride », composante de l'Etat dont les membres ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que les policiers, mais qui peuvent appliquer des mesures coercitives, parfois dans des limites supérieures aux pouvoirs de la police. Aujourd'hui, son rôle de régulation des flux inter et transnationaux devient tout à fait fondamental, mettant face à face l'émergence de deux modèles de sécurité intérieure :

⁷⁶⁸ NORDMAN, Daniel, *Frontières de France, De l'espace au territoire XVI^{ème} – XIX^{ème} siècle*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Histoires, NRF, 1998, p. 53.

⁷⁶⁹ BRODEUR Jean-Paul, « Le contrôle social : privatisation et technocratie », in *Déviance et société*, Vol 19, n°2, 1995, p. 134.

l'une en voie de localisation et l'autre en voie de globalisation et de régionalisation. La multiplicité et la très grande variété des missions douanières permettent difficilement d'évaluer l'action de la douane en matière de sécurité. On peut la considérer comme une police des flux, régulant les circulations internationales, veillant à la bonne application des normes européennes et nationales tout en luttant contre les dérives frauduleuses.

Ce mouvement de rationalisation et de fonctionnalisation douanière de la frontière nationale apparaît comme essentiel. La douane doit en effet connaître le tracé exact de la frontière. C'est le douanier qui est le plus concerné par la certitude du tracé, « l'endroit précis où se déclenche le mécanisme de l'imposition ». Pourtant, « cette pression douanière a tardé à se manifester. Elle suit le mouvement de rapprochement des bureaux, de l'intérieur vers la frontière ». De plus, comme le souligne M Bottin, « l'enchevêtrement des territoires au XVIIIème siècle et la persistance d'enclaves gênaient les administrations douanières : celles-ci, à la recherche d'une plus grande efficacité, voient dans l'enchevêtrement frontalier une source majeure de fraude. Les intérêts financiers en cause, la croissance des prix des baux de la Ferme Générale de France par exemple, sont de nature à inciter les Etats à procéder aux corrections nécessaires ». La douane a donc joué un rôle tout à fait fondamental dans le processus de construction du territoire étatique et de mise en place d'une frontière linéaire.

Depuis la Révolution, on constate que la douane a toujours été envisagée comme une force contribuant à défendre le territoire national par une implantation aux frontières de l'Etat. La tenue de points fixes, sur la ligne même, était la règle. Entraves aux échanges et mécontentements des transporteurs ou des touristes désirant pénétrer sur le territoire national étaient constitutifs du prix à payer pour assurer un filtrage efficace. Ainsi, jusqu'à l'instauration du Marché unique et des Accords de Schengen, le service de surveillance (brigades de douanes) était principalement organisé sur la base de points fixes gardés sur la ligne frontalière ainsi que de plusieurs lignes successives étagées en profondeur à l'intérieur du territoire. Le dispositif opérationnel du service de surveillance était caractérisé, quelle que soit la nature de la frontière, par une structure composée de deux lignes de contrôles complémentaires. Ce dispositif de surveillance était également basé sur le mode du « face à face » quasi-systématique entre le douanier et le flux humain ou matériel. Après l'examen des documents de transport des marchandises et des pièces d'identité et après une brève discussion avec les voyageurs, l'agent des douanes décidait

discrétionnairement d'approfondir ou non le contrôle. La méthode de détection s'appuyait sur une chasse aux indices ainsi que sur le « flair » des agents qui effectuaient par eux-mêmes un tri dans les flux transfrontaliers. On remarque que la sélectivité des contrôles ne constitue pas une nouveauté même si la collecte d'information et l'utilisation du renseignement prennent désormais une place grandissante dans les critères de sélection du flux à contrôler et dans l'application effective du contrôle.

Contrôles linéaires et homogènes

L'avantage de ce modèle de contrôle linéaire est de permettre le passage à vitesse très réduite des véhicules à la frontière, sur un point fixe, et leur arrêt fréquent si nécessaire. Depuis 1993 et la fin du passage systématique de chaque véhicule devant un agent aux frontières intérieures de l'UE, les douaniers ont partiellement perdu cette possibilité de contrôle systématique, rapide et superficiel, mais souvent prélude à une fouille. C'est bien souvent l'aspect des particuliers, de leur véhicule et leur attitude face aux douaniers qui conduisait ou non à la mise en œuvre d'un contrôle approfondi (ouverture du coffre des voitures, vérification physique de la cargaison d'un camion, fouille des personnes etc.).

Sur les frontières extérieures de l'UE que possède la France (Suisse et Andorre notamment), le mode de surveillance linéaire et la tenue de points fixes demeurent l'élément structurant du dispositif de contrôle. Des équipes spécialisées, les « Brigades de contrôle » (BC)/ Brigades de Surveillance Extérieure (BSE), y assurent une importante mission de filtrage. Des moyens mobiles, les « Brigades de contrôle et de surveillance » (BCS)/ « Brigades de Surveillance Intérieure » (BSI) peuvent compléter ce dispositif par la prise en charge des intervalles entre les points fixes et de la zone frontière attenante, mais aussi à l'intérieur du territoire. Le rôle que les gouvernements européens attribuent à ces frontières extérieures est devenu grandissant et la nécessité du contrôle plus prégnant dans une configuration de libéralisation interne des flux au sein de l'UE. En effet, une grande part des contrôles a été transférée des frontières intérieures vers les frontières extérieures. Suivant cette logique qui émane des textes juridiques et des discours politiques, la France est tenue de manifester une certaine confiance vis-à-vis de ses partenaires européens. Elle devient de fait dépendante des contrôles opérés en amont par les autres Etats membres. Inversement, sur ses frontières extérieures Union européenne (Andorre et Suisse), elle

devient la garante de la sécurité des autres États par l'effectivité et l'efficacité des contrôles qu'elle met en œuvre. Les États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen se trouvent donc unis par une solidarité dans la gestion de ce que l'on désigne aujourd'hui comme leurs frontières extérieures communes.

Cependant, les processus en cours, même s'ils affaiblissent les frontières des États membres tout en renforçant l'identité territoriale de l'Union européenne, demeurent encore lacunaires. La permanence des contrôles aux frontières intra-communautaires constitue encore le symbole de la résistance du modèle étatique. Même si, sur ces frontières intérieures, les agents ne peuvent plus procéder à l'arrêt fréquent des véhicules sous peine de rendre la suppression des contrôles aux frontières caduque, il ne faut pas considérer de façon hâtive que toute volonté de contrôle des marges étatiques ait été abandonnée au profit d'une solidarité intergouvernementale.

Depuis la signature du traité de Rome en 1957, la mise en place d'une Union douanière en 1968, l'extension du Marché commun, et plus récemment la ratification du Traité de Maastricht et des Accords de Schengen, la notion même de « frontière » est à reconsidérer. Ce mouvement annonçait alors la fin des frontières internes à l'Union européenne et celle des administrations douanières dans les différents États membres. L'administration des douanes françaises fut fortement affectée par ce mouvement de réforme. Pourtant correctement préparée à l'échéance de 1993 et à la fin des formalités douanières intra-communautaires, elle n'a pu empêcher l'émergence chez les personnels douaniers d'une éthique de la disparition et l'instauration d'une crise identitaire encore largement présente au sein de l'institution.

L'assouplissement de certaines barrières que l'on interprète de manière globalisante et abusive comme une « suppression des frontières » n'a pourtant pas remis totalement en cause l'institution douanière en dépit des changements intervenus dans les missions et les modalités d'action de cette dernière. La douane a désormais face à elle des frontières intra-communautaires et communautaires, mais aussi des marchandises et des personnes qui bénéficient d'un traitement différencié en fonction de leur appartenance ou non à l'Union européenne. Le « dilemme douanier » consiste aujourd'hui à concilier d'une part l'accomplissement du contrôle aux frontières nationales et d'autre part le libre passage. Dans le cadre d'une Union européenne encourageant l'émergence de nouvelles modalités

d'expression de la citoyenneté au sein d'un même espace et qui crée sans cesse des distinctions entre « communautaires » et « non communautaires », il ne pouvait plus être question pour les États membres de maintenir, par l'intermédiaire de leurs agences de sécurité (police/douanes/gendarmerie), des contrôles systématiques aux frontières internes du nouvel espace européen. Sur les frontières intérieures, la fin de certaines formalités et la simplification des modalités de passage des personnes et des biens ont permis d'assurer une plus grande fluidité des flux. Ce nouveau dispositif permet d'une part d'éviter les encombrements aux limites territoriales et d'autre part de remettre en question la frontière de l'État comme lieu systématique d'application du contrôle dont la modalité la plus connue est la fouille ou droit de visite. Ces processus posent la question des mutations des modes d'organisation de la surveillance et du contrôle aux frontières extérieures et intérieures des États de l'UE. En effet, dans cette perspective, le modèle classique de contrôle territorial, le modèle linéaire, devient obsolète.

Afin de prendre acte des impératifs de libre circulation, la douane française a intégré un « principe de proportionnalité des contrôles » comme nouvel axiome d'organisation et de dépassement de la dialectique contrôle / ouverture (logique d'État / logique supranationale). Selon ce principe, « les interventions du service de surveillance doivent être réalisées selon des modalités identiques (notamment en ce qui concerne leur fréquence et leur intensité) à celles opérées à l'intérieur du territoire. L'objectif de la proportionnalité n'est pas de faire disparaître les contrôles opérés dans la zone frontalière, mais de supprimer le caractère exclusif et systématique des contrôles douaniers à la frontière intérieure, celle-ci devenant un lieu de vérification semblable à n'importe quel autre point situé à l'intérieur du territoire » (BOD, p. 28). Ces nouvelles dispositions ont un caractère symbolique très fort. La frontière ne doit plus être une « frontière-barrière » mais tendre à devenir une « frontière-contact » entre les États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen. La frontière intérieure doit perdre sa symbolique de limite, de séparation, et adopter une symbolique de l'union. Afin de rendre effectif ce principe de proportionnalité, la surveillance et le contrôle ont donc été réaménagés pour servir au mieux les nouveaux agencements entre les territoires étatiques. Cette réorganisation s'est traduite dans le cadre du grand marché intérieur par l'abandon de la garde fixe des points de passage aux frontières intérieures et par la généralisation des contrôles mobiles fortement axés sur la recherche des trafics illicites, réalisés de manière intermittente et

sélective. La fin des contrôles statiques sur points fixes a conduit à mettre en place un nouveau dispositif de surveillance basé principalement sur la mobilité des brigades.

La fin du contrôle linéaire des frontières intérieures a souvent été une source d'inquiétude pour un certain nombre d'acteurs qui voyaient dans cet abandon le début d'un processus de dilution territoriale de l'État, ses marges devenant incertaines. En fait, les frontières de l'État n'ont jamais éclaté véritablement. C'est seulement le déplacement des contrôles qui a tendu à dématérialiser les frontières intérieures. Le contrôle fixe et visible a évolué vers des formes plus mobiles et discontinues donc moins ancrées territorialement et donc moins visibles. Les contrôles des brigades opérés sur des points fixes disposés le long de la frontière intra-communautaire sont désormais un mode d'action quasi-révolu. Comme l'affirment certains douaniers, nous serions passés "d'une guerre de tranchée à une guerre de mouvement". C'est désormais l'ensemble du territoire national qui devient le lieu du contrôle au détriment de la ligne. On assiste donc au passage d'un modèle de contrôle territorial linéaire à un modèle de contrôle territorial « homogène ». Selon ce modèle, les brigades de douanes interviennent de manière indifférenciée en tout point du territoire national et l'image d'Épinal du garde barrière est remise en question. C'est désormais la mobilité des brigades qui est valorisée dans les stratégies de contrôle, la surveillance sur point fixe étant exclusivement réservée aux frontières extérieures.

« Modèle linéaire » et « modèle homogène » se présentent comme deux types idéaux. Ils ne sont pas antinomiques. Il est possible en effet de concevoir un modèle qui associerait conjointement les deux configurations : garde linéaire des frontières et maillage territorial basé sur la mobilité des brigades. Toutes deux peuvent être considérées comme mythiques si l'on se place du point de vue de l'efficacité des régulations déployées. Le modèle de contrôle « homogène » ne constitue dans la pratique qu'un idéal. Il peut d'ailleurs être présenté comme auto-justificateur, symbolisant l'adaptation idéalisée de l'organisation douanière et de ses stratégies de contrôle aux mutations européennes. En effet, comment une administration qui comportait environ 20 000 agents lors de l'ouverture des frontières intérieures européennes au total (environ 8000 dans le service des brigades) pourrait-elle prétendre mailler le territoire national à la façon des services de la Gendarmerie nationale. Même si l'on soutient que la mobilité des brigades permet d'assurer une plus grande couverture territoriale, on voit mal comment ce dispositif pourrait se révéler efficace au regard de l'ouverture croissante des territoires étatiques et de la massification des flux. La

distance exorbitante entre les moyens disponibles et les fins affichées instaure donc un hiatus. Cette tension s'est en outre aujourd'hui accrue au regard de la diminution du nombre des personnels douaniers tout au long des années 2000 et 2010. Le modèle de contrôle territorial « homogène » est alors plutôt le signe révélateur d'une adaptation rêvée de l'institution à un environnement en profonde mutation qu'un descripteur des pratiques effectives. La même critique peut d'ailleurs être envisagée pour le modèle « linéaire ». Les tentatives effectuées pour imperméabiliser la frontière ont toujours eu des conséquences relatives comme l'ont bien montré les travaux de M. Brunet et de Peter Sahlins. Il est aujourd'hui possible de suivre les positions de Didier Bigo à propos des modes de régulation de l'immigration irrégulière et de souligner le caractère mythique de cette stratégie de contrôle. Pour lui, « on est loin de pratiquer au quotidien ce que les rapports préconisent. « Europe-forteresse » et « Europe-passoire », ces deux discours partent paradoxalement du même présupposé : à condition d'en avoir la volonté politique, il serait possible de fermer les frontières ou, du moins, de contrôler les étrangers qui cherchent à les passer ». Cette remarque fondamentale ne s'applique pas qu'aux personnes, mais peut être généralisée à l'ensemble des flux matériels ou non qui transitent chaque jour par-delà les frontières nationales (marchandises commerciales, migrants, voyageurs, informations etc.).

Si l'on peut discuter de l'efficacité de ces deux dispositifs, on ne peut cependant contester qu'ils structurent les représentations du monde des acteurs. « Contrôle linéaire » et « contrôle homogène » tendent à être présentés comme antinomiques dans un contexte de supranationalisation. Le premier correspondrait plutôt au modèle étatique, le second à des logiques supranationales. Or, cette opposition ne renvoie pas à une réelle antinomie entre les deux modèles mais plutôt à une question d'équilibre dans la mise en œuvre effective de chacun d'eux. En effet ces deux modes de contrôle sont des types idéaux, c'est-à-dire des construits de recherche qui se basent en partie sur des construits politiques et administratifs. Ainsi le modèle de contrôle linéaire n'a jamais trouvé dans la pratique de forme pure, ce qui ne veut pas dire qu'il n'ait jamais existé. Le douanier a bel et bien joué ce rôle de garde barrière mais, dans le même temps, des services ont toujours été présents à l'intérieur du territoire, ne serait-ce que sous la forme d'un deuxième rideau. Quant au modèle « homogène », son effectivité (et plus encore son efficacité) apparaît aujourd'hui comme bien faible tant elle paraît dépendre du volume des effectifs douaniers présents sur le terrain. Cette dualité renvoie aux équilibres de pouvoirs et notamment aux tensions qui ont existé et qui se reformulent aujourd'hui entre le niveau national et supranational. Elle

conduit à prendre en compte d'autres modèles de contrôle territoriaux plus aptes à décrire les dynamiques actuelles.

Zonalisation des contrôles douaniers

Le modèle de « contrôle territorial zonal » emprunte des éléments aux deux modèles précédemment exposés. Depuis le début des années 1990, on assiste au maintien et à la création de zones tampons, c'est-à-dire d'espaces de contrôle différents à la fois de la ligne frontière et du territoire national, mais aussi à la création d'organisations nouvelles qui attestent d'une volonté, manifeste ou latente, de zonification spatiale du contrôle. En dépit de l'affirmation du « principe de proportionnalité des contrôles », et de la prééminence du modèle homogène sur le modèle linéaire depuis 1993, il faut souligner que la zone frontière reste le territoire effectif en matière d'exercice des contrôles. S'il est vrai que la frontière-ligne ne constitue plus le point de contrôle naturel sur les frontières intérieures, la zone frontière attenante demeure cependant un espace de contrôle privilégié. On peut donner plusieurs exemples de ce que l'on peut appeler une « dégradation » de la frontière linéaire dans l'espace frontalier. Dans cette optique la frontière linéaire devient zonale. Cette zonalisation du territoire de contrôle peut être appréciée d'une part au travers du maintien ou de la création de zones tampons au sein desquelles les douaniers ont des pouvoirs renforcés, et d'autre part au travers de l'implantation de nouvelles structures de contrôle en retrait des frontières.

Il faut tout d'abord souligner le maintien du « rayon des douanes ». Celui-ci, « aussi appelé rayon des frontières, avait été mis en place afin de rendre possible le déploiement des forces douanières organisées en lignes et constituait la zone légale d'action de la Douane. Il était de quatre lieues avant la Révolution. La Constituante dans sa volonté de confiner la Régie des Douanes aux limites du pays l'avait limité à deux lieues. Rétabli d'abord à vingt kilomètres, ce rayon vit sa profondeur portée à soixante kilomètres quand l'automobile eut considérablement réduit le laps de temps nécessaire aux fraudeurs pour se mettre à l'abri ». Une application stricte du principe de proportionnalité aurait pour conséquence de rendre caduque la nécessité de maintenir un tel rayon. Si, en matière de contrôle, la frontière et la zone frontalière doivent être assimilées au reste du territoire national, alors la distinction rayon/hors rayon n'a plus de raison d'être. Or ce rayon des douanes a été maintenu aux limites du territoire étatique. Ainsi, si l'on se réfère au code des douanes, une zone de

surveillance spéciale est organisée le long des frontières terrestres et maritimes. Elle instaure des règles particulières de contrôle en renforçant les pouvoirs des agents (contrôle de l'identité des personnes se trouvant dans le rayon, nécessité de justifier de la détention de certaines marchandises par un document etc.). Le rayon des douanes n'a donc pas disparu même s'il a aujourd'hui perdu de son utilité. Les mobilités transnationales sont en effet de plus en plus nombreuses et de plus en plus rapides, amenant à relativiser les distances géographiques et les critères territoriaux en matière de contrôle. Pourtant, c'est pour lutter contre ces mêmes mobilités qu'a été mise en place une zone tampon aux frontières nationales dans le cadre des accords de Schengen.

En effet, par une circulaire du 11 décembre 1995 relative aux contrôles d'identité le gouvernement français a décidé d'effectuer des contrôles d'identité frontaliers nationaux aux frontières intérieures Schengen. Ce nouveau contrôle est paradoxalement justifié par l'abandon des contrôles migratoires systématiques aux frontières intérieures de l'espace Schengen et veut désormais être lié aux mouvements transfrontaliers de population. Il est instauré sur certains espaces et notamment dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la Convention de Schengen (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Espagne) et une ligne tracée à 20 km en deçà. La Suisse, Andorre, Monaco, la Grande-Bretagne et l'Irlande sont encore considérées comme frontières extérieures Schengen et bénéficient en matière de circulation des personnes d'un mode linéaire de contrôle. Ce nouveau contrôle s'est traduit pour la Douane par l'introduction dans le code des douanes d'un article 67 quater du Code des douanes. Celui-ci a été très souvent modifié afin d'étendre les possibilités et les zones de contrôle des services douaniers. Selon cet article diverses zones (zones frontalières, trains, aires d'autoroutes, etc.) sont prévues en supplément de celle du rayon des douanes au sein desquelles les douaniers disposent de pouvoirs renforcés pour vérifier l'identité des personnes étrangères afin de prévenir et rechercher des personnes en matière de criminalité transfrontalière.

Article 67 quater CD

A compter de la date d'entrée en vigueur de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à ladite convention et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles

au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté et aux abords de ces gares, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée ci-dessus et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté.

Lorsque cette vérification a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale, elle peut être opérée sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des 20 kilomètres de la frontière. Toutefois, sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, la vérification peut également être opérée entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des 50 kilomètres suivants. Ces lignes et ces arrêts sont désignés par arrêté ministériel.

Pour la vérification du respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévue à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au présent alinéa. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

Pour la recherche et la prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière, les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur peuvent, dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des ports et aéroports constituant des points de passage frontaliers au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité, vérifier le respect, par les personnes dont la nationalité étrangère peut être déduite d'éléments objectifs extérieurs à la personne même de l'intéressé, des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa fixe le rayon autour du point de passage frontalier dans la limite duquel les contrôles peuvent être effectués. Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à la même première phrase et que le premier péage autoroutier se situe au-delà des limites de cette zone, la vérification peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que la vérification révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susmentionnées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents prévus au même article L. 611-1 ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas douze heures consécutives dans un même

lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones mentionnées au présent alinéa.

Le second type d'argument démontrant que les dispositifs de contrôle frontaliers déployés par la douane tendent non à homogénéiser l'espace de contrôle mais à le localiser sur une zone frontière tient au choix de l'implantation de nouvelles structures de surveillance et de contrôle. Afin de compenser la disparition des contrôles sur point fixe, la douane avait en effet mis en place des « observatoires de la surveillance » (aujourd'hui abandonnés). Ceux-ci sont étaient placés sur les grands axes de circulation ou bien à proximité de zones considérées comme sensibles. Ce n'est pas de l'exécution du contrôle dont est chargé l'observatoire. Il s'agit pour lui de remplir des fonctions de « ciblage » et de diffusion du renseignement qu'il pouvait recueillir, notamment lors du passage du point fixe (correspondant à la ligne de la frontière) par les hommes et les véhicules. Le rôle des observatoires est en quelque sorte de procéder à une surveillance des flux par un simple contrôle visuel. L'intervention, orientée par l'observatoire, est désormais effectuée par les brigades mobiles qui évoluent en retrait des frontières intérieures. On peut considérer que la suppression des contrôles sur la ligne de la frontière et leur transfert dans la zone frontalière peuvent avoir une incidence sur l'efficacité du dispositif de surveillance. L'intervention en retrait des frontières peut tout d'abord rendre les modalités des contrôles plus compliquées car ces derniers sont désormais effectués le long des routes et non dans des infrastructures adaptées. De plus, il s'agit pour les agents des brigades d'intercepter les véhicules ciblés par l'observatoire dans la zone de la frontière, zone qui peut permettre aux trafiquants de disparaître si la brigade mobile tarde à intervenir. La mise en place des observatoires et leur efficacité peuvent conditionner l'efficacité de l'action des brigades mobiles. Ceux-ci doivent en effet pouvoir effectuer une observation et un ciblage effectif et efficace des véhicules et des personnes afin de définir des critères opérationnels pour l'intervention.

L'action des brigades mobiles intervenant en retrait des frontières doit être orientée et coordonnée pour éviter une superposition d'interventions successives sur un même axe de circulation. Il est ainsi souhaitable pour l'administration des douanes de coordonner l'intervention des unités du service de surveillance à une échelle suffisante, pour tenir compte du nouveau contexte induit notamment par la suppression des postes fixes. Cette coordination prend notamment la forme d'opérations de surveillance concertées au niveau

régional et interrégional. Les différents échelons de commandement des brigades se réunissent donc ponctuellement pour définir une stratégie de contrôle afin d'éviter les doubles emplois sur les mêmes axes de circulation. La coordination des unités de la subdivision ainsi que celle organisée à plus grande échelle est également rendue possible grâce au contact que les brigades entretiennent avec les PCT (Poste Central de Transmission) implantés au siège des Directions Régionales des Douanes. Les liaisons entre les unités sur le terrain, entre celles-ci et leurs chefs, ainsi que les liaisons entre la douane et d'autres administrations ou services (secrétariats généraux des zones de défense, préfetures maritimes, préfetures de région ou de département, police, gendarmerie, etc.) sont assurées par l'intermédiaire des PCT. Cet organe de liaison est tout à fait essentiel pour que le service de surveillance fonctionne de manière correcte et gagne en efficacité. Il a notamment pour fonction d'assurer une veille radio permanente et constitue un centre de documentation (ex : fraude, renseignements techniques, etc.) pour les agents lors de leurs patrouilles.

Un autre exemple de cette zonalisation peut être trouvé dans la récente mise en place des Centres de Coopération Police Douane, structures de coopération policière et douanière à vocation transnationale implantées aux frontières étatiques. La logique Schengen a, par l'intermédiaire des CCPD, institutionnalisé cette coopération transfrontalière autant qu'elle veut la renforcer. Ces structures prennent la succession des Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés créés dans les années soixante et des Commissariats communs créés dans les années 1990. Le premier des CCPD a été installé à Offenbourg en accord avec l'Allemagne.

Zonalisation transnationale

Le modèle de contrôle territorial zonal national paraît aujourd'hui évoluer vers un modèle partenarial et transfrontalier. Les zones frontières nationales contiguës tendraient alors à se fondre en un espace binational de contrôle sous double souveraineté. Les forces douanières (et également policières) d'un État membre sont alors habilitées à intervenir sur le territoire d'un autre État membre. Le « droit de poursuite transfrontalière Schengen » et « la poursuite au delà des frontières » mise en place par la convention sur l'assistance mutuelle douanière possèdent de nombreuses affinités de forme. Tous deux permettent aux autorités douanières, sous certaines conditions (flagrant délit notamment), de continuer une

poursuite engagée sur le territoire national sur le territoire d'un autre État membre. Selon l'article 41 (droit de poursuite) de la Convention d'application des accords de Schengen, les agents des douanes peuvent, sur la base d'accords bilatéraux conclus avec les États Schengen limitrophes, mettre en œuvre le droit de poursuite pour les infractions relatives au trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles. L'assistance mutuelle entre les autorités douanières des États membres a également évolué ces dernières années. Une coopération transfrontalière est prévue entre les administrations douanières et concerne la prévention, la recherche et la répression d'infractions douanières communautaires et nationales dans un certain nombre de cas juridiquement définis. La frontière linéaire perd alors son caractère de barrière pour devenir perméable aux actions répressives. La souveraineté territoriale des États est donc susceptible d'aménagements. Pour l'instant ces espaces sont encore en voie de structuration, la surveillance et les contrôles ne s'y effectuant pas encore de manière homogène. Les États gardent donc une grande part de souveraineté dans la maîtrise de l'accès à leurs zones frontières et à l'ensemble de leur territoire. On remarque également comment la frontière linéaire demeure présente dans la structuration de ces espaces et scinde toujours en deux parties ces zones de contrôle transnationales. On peut se poser la question de la dynamique des formes et du devenir de ces zones de contrôle frontalières nationales qui tendent à s'interpénétrer. Annoncent-elles l'apparition de zones de contrôle frontalières mixtes, couplant les territoires de deux États-nations et les unifiant en les soumettant aux mêmes règles ? Si tel est le cas, on peut alors également les percevoir comme une étape transitoire, voire comme des zones de contrôle expérimentales, annonciatrices d'un espace de contrôle unifié sur le plan européen. Les États intégreraient-ils de manière latente leurs marges territoriales pour réaliser l'espace de liberté, de sécurité et de justice proclamé par les traités européens ?

Dans son rapport sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen, Jean-Marie Bockel soulignait la difficulté de mettre en œuvre des coopérations locales transfrontalières à la frontière franco-allemande. De même, il nous est possible de donner quelques éléments d'appréciation du tissu relationnel qui se construit aux frontières franco-andorrane et franco-espagnole où nous avons eu la possibilité de procéder à des observations directes et de mener des entretiens auprès des services douaniers. A la frontière franco-andorrane, les agents basés sur un point fixe de contrôle, connaissent bien les personnes et véhicules qui passent régulièrement la ligne

frontalière. Il peut s'agir de fraudeurs déjà interceptés, de travailleurs frontaliers, d'amis ou de connaissances faisant des emplettes, etc. Le point frontière est alors un lieu où s'engagent des conversations amicales, où sont repérés d'anciens fraudeurs. Pourtant, malgré la proximité spatiale existante entre les services de contrôle frontaliers des deux Etats, leurs contacts restent peu nombreux sur le terrain. La coopération des services douaniers français avec les services de contrôle frontaliers espagnols, se réalise en revanche selon plusieurs modes. La guardia civil, qui possède certaines attributions fiscales, apparaît aux douaniers comme leur homologue par-delà le miroir que constitue la frontière. Comme le soulignait Jean-Marie Bockel, les différences d'organisation entre les services opérant de part et d'autre de la frontière peuvent limiter les possibilités de coopérations transfrontalières. Cependant, la coopération reste possible au travers de la recherche par les services frontaliers de la forme identique qui apparaît au delà de la ligne de partage des territoires. Cette coopération douane/guardia semble relativement récente comme le donnent à penser certains témoignages :

« Ça c'est nouveau parce qu'avant on avait pas de relations avec la guardia civil. Depuis quand on en a ? Depuis que la guardia civil développe un syndrome douanier. Même s'il n'est pas violent, il y a un rejet de la guardia civil en Espagne. Une grande partie de leurs missions est en train d'être prise par les Mossos d'escuadra. Alors ils se sont rapprochés de la frontière et ils ont retrouvé leur rôle fiscal. »

Chef de subdivision

Les contacts entre les deux forces s'opèrent tout d'abord par des échanges d'informations à divers niveaux hiérarchiques. Lorsque les services de l'Etat espagnol ont mis en place une opération de lutte contre les trafics de cigarette en provenance d'Andorre, dite « opération montagne », la guardia civil a informé régulièrement les services douaniers français. Cette opération consistait à faire des contrôles systématiques sur toutes les voies qui menaient en Andorre.

« Il y a aussi une collaboration entre la guardia civil de Gérone et de Lérida et la Direction Régionale de Perpignan qui est partie de l'opération montagne sur les cigarettes. Là, il y a eu quelques échanges d'informations mais ce ne sont pas des informations opérationnelles. Ou bien ce sont des affaires qui se sont passées à deux kilomètres ou bien ce sont des échanges d'informations sur des affaires ou sur les méthodes de travail donc a posteriori. Tous les trimestres c'est ça. »

Chef de division

Au niveau local, celui des brigades de douane, les chefs de postes possèdent généralement les coordonnées téléphoniques de leurs homologues étrangers. Cependant, il ne semble pas qu'il en soit fait une utilisation régulière. Des échanges locaux d'informations sont néanmoins effectués qui concernent par exemple : les nouvelles affaires réalisées par les différents services, la découverte de nouveaux moyens cachés, l'évolution des techniques de fraudes etc. Une coordination entre les unités des différentes forces de part et d'autre de la frontière est également effectuée, sur une base mensuelle et débouche notamment sur la mise en œuvre de procédures de ciblage. L'un des services contacte l'autre afin de lui signaler des véhicules susceptibles de traverser la frontière et de l'intéresser.

« On essaie de mettre en place une coordination : par exemple pour le tunnel du Cadi qui vient du sud de l'Espagne, la guardia civil nous identifie les camions autres qu'espagnols qui sortent du tunnel et nous avertit par radio. Nous, on est du côté français et cela nous permet de contrôler des camions qu'on verrait sur la route et dont on sait qu'ils viennent du tunnel du Cadi. Si le chauffeur il nous dit « je viens de X », on sait qu'il nous raconte des conneries puisque l'on sait très bien qu'il a pris le tunnel. Nous on leur signale aussi des camions qui viennent du tunnel du Puymorens, par exemple sur une tranche horaire. Donc ça permet de se connaître, de cibler... »

Chef de division

Cette coordination douane/guardia civil prend parfois la forme d'opérations de contrôles communs aux frontières. Les deux services nationaux se rencontrent alors à leur frontière commune et opèrent des contrôles sur un même point, sur la ligne même de la frontière. Le territoire national reste donc fondamental dans les stratégies de contrôle. S'il peut exister des coordinations entre les services de contrôle frontaliers nationaux, le respect de la territorialité reste un principe d'action fondamental comme le précise cet autre douanier :

« Lorsqu'on fait des contrôles communs sur la frontière, on est ensemble aux mêmes heures et au même endroit mais chacun sur son territoire. Sur la ligne. C'est surtout préventif et dissuasif pour montrer que la douane travaille conjointement avec la guardia et éviter que les fraudeurs pensent qu'une fois la frontière passée ils sont à l'abri. Mais chacun intervient dans son propre territoire et avec ses pouvoirs propres. »

Chef de subdivision

Mais il faut également signaler l'existence d'éléments concurrentiels. En effet, les flux possèdent leur propre géographie. Ils passent d'abord sur un territoire avant de transiter par un autre. L'un des services nationaux est donc géographiquement placé en amont par rapport à l'autre service, le passage de témoin se déroulant normalement à la frontière.

« Effectivement si on voit un véhicule contrôlé à fond par la guardia, avec un maître-chien, dans une majorité des cas il ne sera pas contrôlé ici à nouveau. S'il n'avait pas été contrôlé par la guardia, il aurait été contrôlé par la douane. Et de ce côté-là chacun travaille de manière totalement autonome. »

Agent de constatation

On comprend pourquoi, dans cette perspective, les douaniers sont à même d'établir des contacts plus fréquents avec la guardia civil qu'avec la police nationale espagnole. Dans la géographie de circulation des flux de stupéfiants, et notamment de cannabis, les deux services, douane française et guardia civil, interviennent sur le même flux mais en fonction de positions géographiques différentes.

« Quand on regarde l'entrée de l'Espagne, c'est n'est pas la guardia civil qui s'y mettra. Ce sera plus la Police espagnole. C'est vrai que la Police espagnole a l'immigration à gérer. La guardia se mettra à la sortie de l'Espagne. Elle ne fait pas de résultats faramineux en stups. Il faut se mettre à la place de leur chef. 20 mètres après vous il y a des gens qui font des résultats Vous êtes 20 mètres avant et vous ne faites rien. Alors on a vu un renforcement considérable de leurs moyens. »

Agent de constatation

On peut donc observer, parallèlement aux processus de coordination entre les deux forces, la mise en place de configurations d'observation et d'émulation réciproque. Corporatismes nationaux et problématiques d'évaluation de l'action de contrôle se combinent alors et structurent partiellement les relations entre les services frontaliers dans la mise en œuvre des contrôles. Ces témoignages en sont la parfaite illustration :

« Agent 1 : La difficulté c'est effectivement qu'ils sont devant nous et donc ils ont le choix dans l'initiative du contrôle. Il est vrai qu'il serait très compliqué de tout harmoniser. Agent 2 : oui mais ils nous rattrapent. Il y a

quelques années leurs chiens étaient bons pour trouver du pâté ou du saucisson mais maintenant ils sont forts. »

Agents de constatation

« *Agent 1 : On a des relations de proximité, on ne peut pas se refermer sur nous-mêmes. Agent 2 : non maisquand c'est comptabilisé soit en bûchettes, soit en kg.....* »

Chefs de division

« *Le dialogue est quand même pas si franc que ça. Chacun défend son beef. Quand la guardia se met devant nous, nous n'avons rien à dire ... ils sont chez eux. Mais ça paraît un peu débile qu'on soit deux pour le contrôler le même flux* »

Chef de subdivision

L'existence d'un contrôle des flux selon un mode transfrontalier est donc loin de s'organiser de manière satisfaisante. Bien que des coordinations entre forces permettent d'éviter les doubles emplois dans le contrôle des flux, le nombre d'agences spécialisées de contrôle, les formes diverses qu'elles présentent en termes d'organisation et les intérêts divers qu'elles poursuivent limitent les modalités d'institution d'une coopération efficace aux frontières.

2 – Surveiller les nœuds frontaliers : Roissy et le Havre

Les nœuds frontaliers et les logiques du contrôle douanier

Il est également possible de prendre comme second point d'entrée plusieurs « lieux » qui sont autant de « nœuds », de « places de transport et de transit » d'où partent, arrivent et transitent un certain nombre de flux commerciaux, légitimes ou non, identifiés comme tels ou non par les acteurs de la sécurité nationale (principalement la douane). Cette approche à partir des nœuds du commerce et du transport international de marchandises permet de situer plus précisément les lieux et leurs acteurs (donc d'éviter un discours macro sur la criminalité transnationale) sans pour autant omettre que ces nœuds articulent en leur sein plusieurs échelles (mondiale, régionale et locale) et qu'ils servent de support technique à des circulations internationales et transnationales de produits (licites et illicites) opérés par des acteurs divers (criminels ou légaux) et selon des régimes de circulations codifiés

(autorisés ou frauduleux). Cette approche permet donc de saisir la territorialité des interactions sans pour autant réduire cette dernière à un espace déconnecté. Bien au contraire, ces nœuds du commerce et du transport de marchandises sont particulièrement connectés à leur environnement et à d'autres nœuds du même type sur les territoires national et mondial⁷⁷⁰. Cette approche par l'étude des nœuds permet également de déterminer comment se structurent les espaces frontaliers. En effet, ces nœuds constituent des « lieux de confluence » (Rosière, 2008, 200) pour des flux qui traversent alors, de manière légitime ou pas, un certain nombre de frontières (politique, migratoire, fiscale, douanière, logistique, etc.).

Ainsi, le nœud ne constitue pas toujours une frontière simple et unique. Bien au contraire, il constitue le réceptacle d'un ou plusieurs « assemblages frontaliers » qui détiennent un certain nombre de propriétés thématiques (politique, migratoire, etc.) et morphologiques (assemblage de lignes, zones et points d'accès). Ces assemblages frontaliers sont directement liés à la situation géographique et géopolitique, mais aussi aux fonctions assignées à ces nœuds (commerce, transport, contrôle) et à l'organisation matérielle qui en découle. La coexistence de ces différents assemblages frontaliers, plus ou moins cohérents entre eux, permet d'identifier une « configuration frontalière générale » propre à chaque nœud. Ainsi si la morphologie de la frontière peut être réticulaire et non pas seulement linéaire ou zonale, on doit aussi prendre en compte que chaque nœud fait converger plusieurs formes de frontières.

On fait également l'hypothèse que c'est notamment au sein des nœuds du transport international de marchandises que peuvent être saisies à la fois certaines transformations des dynamiques criminelles, des dynamiques professionnelles de réaction sociale (douane et police mais aussi acteurs privés) et des dynamiques politiques à la fois dans leurs dimensions micro et méso/macro. Le choix s'est donc porté sur deux nœuds importants du transport international de marchandises (légitimes et illégitimes) implantés sur le territoire français et représentant chacun un vecteur particulier de transport (aérien et maritime) :

⁷⁷⁰ Manuel Castel définit d'ailleurs les « nodes » et « hubs » (« nœud » et « moyeux ») comme l'une des strates de support matériel de l'« espace des flux » (Castells, 2001, 511). En effet, pour lui, l'espace des flux n'est pas sans lieux, bien au contraire. Les flux sont coordonnés en différents endroits du monde au moyen de moyeux, d'autres lieux constituant des nœuds du réseau, c'est-à-dire l'emplacement de fonctions stratégiquement importantes. Pour lui, si ces « hubs » et « nodes » sont hiérarchisés, ils le sont souvent de manière fluide et non constante. Pour Stéphane Rosière, ces nœuds (ou « sommets ») s'ancrent dans des réseaux dont ils constituent des « intersections » (Rosière, 2008, 200) et sont des « lieux de pouvoir de fait ».

l'aéroport de Roissy et le port du Havre. Chacun de ces lieux constitue un nœud où convergent, pour un temps plus ou moins long, des volumes et valeurs de marchandises originaires de nombreux sites de par le monde. Enserrés dans les réseaux logistiques d'une économie ouverte, ils servent de support matériel à la distribution de marchandises illégales à la base de la constitution des grands trafics. Ils sont aussi le support des pratiques opérées par les services douaniers et policiers qui déploient des stratégies multiples de contrôle (documentaire, physique, renseignement, technologies) qui sont elles-mêmes enserrées dans les contraintes du commerce mondial (rapidité d'acheminement, concurrence commerciale des nœuds de transports entre eux, volume des marchandises, relations internationales plus ou moins coopératives ou conflictuelles) et de la coopération inter-étatique et inter-bureaucratique (autres polices et douanes, acteurs privés).

L'hypothèse sous-jacente à ce questionnement prend en considération le fait que les flux les plus importants en volume du commerce criminel empruntent les mêmes supports de circulation que ceux du commerce légitime. Les régulations de ces nœuds s'imposent comme des contraintes nouvelles pour les Etats qui doivent désormais considérer leurs plates-formes de transport commercial international comme des nœuds d'un réseau plus large (souvent désigné sous le terme de chaîne logistique internationale) sans gouvernement global mais nécessitant pourtant une gouvernance nouvelle.

L'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, situé à 25 kilomètres au nord de Paris, est implanté sur 3 257 hectares. Il rassemble la plus grande part de liaisons commerciales long-courrier et intercontinentales du système aéroportuaire français, à l'exception de celles vers l'Outre-mer et les Caraïbes (opérées depuis Paris-Orly). Il disposait en 2010 de trois aéro-gares de passagers d'une capacité de 71,8 millions de passagers par an et de six gares de fret. Il a été créé dans les années 1960, en prévision de l'augmentation du trafic aérien et de la saturation du site d'Orly. Depuis lors, sa surface et ses fonctions ont été progressivement étendues et il est aujourd'hui devenu la première infrastructure de transport aéroportuaire de France et l'une des plus importantes d'Europe. La particularité de l'aéroport de Paris CDG est qu'il concentre plusieurs pôles d'échange (hub) sur une même plate-forme. Un « hub » est un aéroport qui permet aux passagers ou de marchandises de changer rapidement et facilement de vol. Concept développé dans les années 1980 par les compagnies aériennes américaines, il vise notamment à optimiser

le remplissage des vols. En 2009, Paris CDG concentrait trois hubs : ceux d'Air France KLM, de Fedex et de La Poste. A Paris CDG, 300 hectares de surfaces étaient dédiées au fret sur la plate-forme, pour environ 480 000 m² de bâtiments, desservis par environ 70 postes de stationnement avions. L'ensemble offrait une capacité annuelle de traitement de l'ordre de 3,5 millions de tonnes. Une première zone de fret accueillait les activités d'Air France-KLM (dont la gare G1XL), le centre d'exploitation de Chronopost et de La Poste, des sociétés de fret gérées pour leur compte par la Sogafro, ainsi que le centre logistique de fret aérien de Roissy Sogaris. Une deuxième zone accueillait le hub européen de FedEx, première entreprise mondiale de transport express. L'aéroport abritait aussi une station animalière agréée pour les contrôles vétérinaires sur les animaux vivants et les produits animaux en provenance des pays tiers. Ses installations occupent une surface de 2 000 m² de terrain, dont 570 couverts⁷⁷¹.

Le « Grand Port Maritime du Havre » a été créé suite à l'adoption du décret no 2008-1037 du 9 octobre 2008⁷⁷². La circonscription portuaire du Havre s'étend sur 27 kilomètres d'ouest en est et sur une distance d'environ 5 kilomètres du nord au sud. L'espace portuaire havrais couvre 10 000 hectares et comprend les aires directement liées au trafic maritime et une vaste zone industrielle et portuaire. Le port est aujourd'hui un établissement public qui exerce conjointement des missions de service public administratif et des missions de service public à caractère industriel et commercial. Il est chargé de la gestion de l'ensemble des installations portuaires. Il est au carrefour d'autres modes de transport. Il est en lien avec d'autres ports européens, notamment dans la Manche et la Mer du nord (dont liaisons par ferries), mais également avec d'autres destinations intercontinentales. Cette position apparemment privilégiée sur la façade atlantique ne l'empêche pas d'être en concurrence assez forte avec les autres infrastructures portuaires (Anvers, Rotterdam, Hambourg, Göteborg, Felixstowe, Southampton).

⁷⁷¹ Ses principales missions sont l'accueil des animaux vivants devant séjourner sur l'aéroport (pour les contrôles vétérinaires et douaniers ou en cas de retard à l'embarquement) et de constituer un poste d'inspection frontalier. L'exploitation de la station animalière était assurée par la société V.I.A. Roissy. Le centre est accessible jour et nuit à tous les animaux importés ou en transit par l'aéroport sur demande des compagnies aériennes. Des installations spécifiques existent également pour les marchandises périssables. Selon les sources d'ADP, ce sont plus de 6 000 m² d'espaces dédiés permettant notamment de stocker ces marchandises dans le respect des températures optimales

⁷⁷² La loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire précise que « les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'État.

« Les ports se livrent aujourd'hui une concurrence assez forte sur le nord de l'Europe. Le Havre est en concurrence avec les ports Hollandais mais aussi Belges et Anglais. Il faut que les infrastructures et les services offerts soient au niveau s'il veut demeurer compétitif. Les services douaniers sont directement impliqués dans cette mission de promotion des échanges mais aussi au niveau des modalités de dédouanement »

Agent des douanes, Le Havre

La crise économique mondiale qui a touché les échanges mondiaux était clairement identifiable lors de nos investigations de terrain. De nombreux douaniers interrogés en faisaient d'ailleurs le constat souvent un peu amer :

« Le Havre est le premier bureau de France avec 750 000 déclarations à l'importation et à l'exportation. En 2009, néanmoins, les volumes ont clairement chuté. Le Havre constitue aussi le premier port français en termes de trafic de container, même si Anvers est aussi un port important en la matière au niveau européen. Mais cette année, on a senti les effets de la crise. »

Agent des douanes

« On voit vraiment la différence par rapport à d'autres années. Vous voyez, certains terminaux et hangars sont vides. Je ne sais pas si c'est la concurrence des autres ports ou tout simplement la crise qui fait que les activités ont été ralenties »

Agent des douanes, Brigade de surveillance des containers

Du point de vue douanier, la mise en œuvre des contrôles, notamment la durée du dédouanement et les facilités douanières accordées aux opérateurs économiques, constituent des variables importantes de la compétitivité des ports. La douane française s'est d'ailleurs engagée dans réformes visant à réduire les délais de dédouanement permettant la mainlevée de la marchandise.

« Nous devons être très vigilants sur ce point. Nous adaptons nos procédures pour limiter le temps du dédouanement et permettre la mainlevée de la marchandise. Il ne faut pas que le port et l'économie française du coup souffrent de procédures douanières trop rigides »

Agent des douanes, Le Havre

Des places transnationales de trafics frauduleux

Plusieurs types de trafic ou de menaces peuvent être identifiés. Du terrorisme aux grands trafics internationaux de marchandises illégales (contrefaçon, stupéfiants, trafics d'animaux, etc.), les services douaniers procèdent à des saisies relativement nombreuses et relativement diversifiées. En matière de constatations relatives aux marchandises, en 2008, les agents de la douane de Roissy ont effectué 15 500 constatations dont près de la moitié relative à des fraudes commerciales et des contributions indirectes. Ces infractions concernent des marchandises licites comme les alcools ou les céréales dont le transport est soumis au paiement de droits et contributions. Le montant de ces fraudes révélées par les douaniers de Roissy CDG est estimé à 11 millions d'euros.

Il est possible de donner quelques exemples des « affaires » réalisées sur différentes matières par les services douaniers sur ces nœuds du transport de marchandises. Par exemple, les trafics concernant les espèces animales ou végétales menacées d'extinction, et protégées à ce titre par la Convention de Washington, transitent souvent par Roissy mais plus rarement par le Havre. Un certain nombre de saisies opérées par les services douaniers de l'aéroport de Paris CDG témoignent de la persistance de ces flux illicites et de leur passage par le vecteur aérien. Comme le soulignait une étude de l'INHESJ, « en 2008, 48 % des constatations réalisées par la douane dans le cadre de la lutte contre le trafic d'espèces animales ou végétales protégées par la convention dite de Washington l'ont été à Roissy CDG » (INHESJ, 2010). On retrouve notamment dans ces flux illicites les trafics d'ivoire. En 2005, en France, les constatations les plus nombreuses ont été réalisées à Paris CDG avec plus de 141 kg saisis. En 2006, c'est plus de 260 kg qui ont été saisis à Roissy (sur la base d'une trentaine de constatations). Les douaniers de Roissy ont par exemple découvert dans les bagages d'un commerçant sénégalais, 22 statuettes en ivoire travaillé dissimulées à l'intérieur de statues en bois, puis quelques mois plus tard, 14 tronçons de défenses et 3 pièces d'ivoire travaillé, contenus dans des objets artisanaux habillés de perles. Ce sont alors 32 Kg d'ivoire qui ont été saisis. L'année 2010 avait confirmé cette tendance avec la saisie de deux défenses de 21,5 kg, ainsi que de deux pieds et une queue d'éléphant. Cette saisie est intervenue lors d'une opération de contrôle en zone de fret. Les douaniers avaient décidé d'inspecter deux colis en provenance du Cameroun, présentés comme des trophées de chasse à destination d'un particulier français. Les deux défenses ne comportaient pas de gravure extérieure permettant de confirmer la légalité et l'origine des

marchandises. Ces affaires marquantes démontrent la pérennité de ces trafics d'ivoire mais aussi leur relative variété. En effet, les saisies montrent, au-delà des quantités interceptées, que ce sont tout autant des produits bruts que finis qui font l'objet de trafics.

Si l'ivoire constitue un produit traditionnel faisant l'objet de contrebande sur le site de Paris CDG, d'autres transactions illicites relatives à des espèces menacées, plus étonnantes, ont été décelées. Le 27 juillet 2006, les douaniers de la cellule de contrôle du fret de Roissy avaient saisi, la peau et le crâne d'un léopard, animal également protégé par la convention de Washington. Ces marchandises étaient destinées au Mexique et faisaient partie d'une expédition de 1 410 kg déclarée comme « trophées de chasse » en provenance de Bangui (Centrafrique). Autre exemple, le 16 juillet 2010, les agents des douanes ont procédé à deux saisies portant sur un total de 204 dents de poissons-scies (Pristidae). Le 6 juillet 2010, une saisie similaire de 129 dents a été réalisée sur le même trajet Sénégal - Equateur. Les douaniers procèdent également parfois à des saisies de caviar, souvent d'origine russe ou ukrainienne, dans les bagages des voyageurs mais également dans le fret postal. En 2007, la plus importante saisie a été opérée à Roissy, avec une prise de 17,5 kg. Ces saisies peuvent également concerner des animaux vivants. Par exemple, le 10 septembre 2009, les douaniers ont procédé à la saisie de 188 lézards du type *Uromastyx Geyri*, inscrits à l'annexe II de la Convention de Washington. Autre exemple, les douaniers de Roissy ont procédé à la saisie de civelles (alevins d'anguilles européennes) qui sont principalement consommées en Europe et en Asie. Le 13 juillet 2010, les agents décident de contrôler un chargement de 70 colis en provenance d'Espagne et à destination de Hong-Kong. Ils découvrent alors 270 kg de civelles vivantes, dont la très petite taille et la provenance rendent leur exportation illégale.

Au-delà du patrimoine naturel, c'est également le patrimoine culturel qui peut faire l'objet de trafics. Par exemple, Le 19 janvier 2007, les douaniers de la cellule de ciblage du fret de Roissy ont procédé au contrôle physique de 9 colis expédiés de Bamako sur un vol en provenance du Mali. Ces colis étaient déclarés comme contenant des objets artisanaux. A l'intérieur, les douaniers ont découvert 601 pierres et 68 bracelets. Il s'agissait de pièces archéologiques pour la plupart issues de la période du Néolithique et appartenant au patrimoine africain. La marchandise était destinée à être réexportée sur la côte ouest des Etats-Unis. Comme le note l'un des agents rencontrés lors des entretiens de terrain réalisés :

« Il nous arrive de tomber sur des pièces d'art Africain qui sont prisées par certains collectionneurs et qui peuvent atteindre des sommes importantes sur le marché de l'art »

Agent des douanes, cellule de ciblage du fret,

Une autre modalité d'importation de marchandise irrégulière sur la plateforme concerne l'introduction de viande et de poisson « de brousse ». Cette viande d'animaux sauvages, commercialisée ou pas, mais assurément consommée, transite par l'aéroport de Roissy à destination du territoire français mais aussi européen. Cette viande est souvent fumée afin d'être conservée et transportée. S'ils peuvent être rapportés à certaines pratiques de consommation locale traditionnelle, sur le territoire africain, l'importation de ces marchandises et leur éventuel commerce posent de multiples problèmes pour les Etats européens. D'une part, les espèces sauvages qui font l'objet de ces échanges peuvent relever de la Convention de Washington et leur commerce peut contribuer à la disparition d'un certain nombre d'espèces menacées. D'autre part, ce commerce est souvent opéré en fraude, la viande étant importée sous de fausses déclarations d'espèce douanière, ou tout simplement en contrebande. Importée illégalement et éventuellement dissimulée dans des expéditions de fret ou rapportée dans des bagages de soute ou à main, elle peut être le vecteur de menaces sanitaires diverses, dont certaines potentiellement relativement graves (virus du SRAS ou Ébola). Lors de notre visite des entrepôts d'Air France au sein de laquelle les marchandises importées attendent d'être dédouanées, nous avons pu constater que les agents du bureau des douanes étaient assez fréquemment exposés à ce type de fraude. Lors de leurs passages dans les entrepôts, ils repèrent souvent des emballages suspects, dans des cartons ou des sacs, en général en provenance de pays africains. Ainsi, ils interviennent pour faire appliquer ces réglementations sanitaires en complément des services sanitaires :

« Normalement, ce sont les inspecteurs du poste d'inspection frontalier qui effectuent les vérifications au niveau du Poste d'Inspection Frontalier et qui assurent les contrôles pour les marchandises devant bénéficier d'une vérification sanitaire à l'entrée du territoire national mais aussi du territoire européen. Mais souvent, à force de côtoyer les marchandises, on arrive à identifier des envois suspects et on leur signale. En plus ils ne sont pas très nombreux et ne peuvent pas vérifier tous les envois »

Responsable bureau des douanes, Roissy

On peut constater que ce type de marchandises était également importé dans des envois de fret aérien. Lors de notre visite de la gare de fret d'Air France, nous avons pu observer que cette viande et ce poisson étaient souvent mêlés à des expéditions contenant également des vêtements ou des légumes locaux.

« Nous avons parfois de grands sacs ou des cartons qui sont envoyés avec tout un tas de choses à l'intérieur. On trouve du poisson par exemple au milieu de vêtements. Parfois il suffit de s'approcher et on se rend compte que l'emballage est poreux et que cela suinte ; il arrive que du liquide imprègne l'emballage ... ou alors tout simplement on arrive à repérer ce type d'envoi à cause d'une odeur qui se dégage du colis ... »

Responsable bureau des douanes, Roissy

Au port du Havre, cette présence de trafics d'animaux est moins présente dans les discours des agents et responsables douaniers. La durée des trajets maritimes et les conditions de stockage, peuvent rendre plus aléatoires la rentabilité de procéder à des trafics d'animaux vivants.

Les trafics de contrefaçons constituent l'une des priorités des services douaniers sur les deux sites de Paris CDG et du Havre. L'aéroport de Paris CDG constitue assurément une voie d'entrée pour les produits de contrefaçons, notamment en provenance des pays d'Asie. De même, au Havre, de nombreuses saisies concernent des produits de contrefaçon qui touchent à de très nombreux domaines. L'un des domaines traditionnels est celui du vêtement et des produits manufacturés. Par exemple, en février 2007, les services du Havre ont intercepté un important chargement de sacs de contrefaçons. Le contrôle approfondi d'un conteneur en provenance de Chine a permis de découvrir 11 880 sacs de contrefaçon portant atteinte aux intérêts des marques ADIDAS, NIKE, PRADA, WENGER, SAMSONITE et PUMA. Les marchandises ont été saisies pour une valeur estimée à 613 300 euros. Mais la contrefaçon touche aujourd'hui d'autres secteurs : produits de luxe, savons, boissons gazeuses, médicaments, cigarettes, etc. Par exemple, au cours de l'année 2006, les douaniers ont procédé à la saisie de faux bracelets « Coupe du monde de football » qui se déroulait à partir du mois de juin en Allemagne. Un stock de 12 600 bracelets en plastique, imitant la marque « Germany 2006 » a en effet été découvert, en provenance de Chine et devant rejoindre les locaux d'une société située à Nice. La valeur

marchande de ces contrefaçons a été estimée par les douanes à 63 000 euros. La contrefaçon apparaît comme un contentieux de masse pour les agents des douanes rencontrés sur les deux sites :

« Les contrefaçons, notamment en provenance des pays d'Asie, il n'y a qu'à se baisser pour en ramasser. ... Il suffit d'aller en zone de fret express, et d'ouvrir au hasard quelques paquets. On va toujours tomber sur quelque chose et en général c'est de la contrefaçon »

Agent cellule de ciblage du fret, Roissy

Les trafics de médicaments font aujourd'hui partie de l'économie criminelle internationale. Néanmoins, on peut relever que des constatations en matière de contrefaçon sont réalisées par les services douaniers de Paris CDG et du Havre car tous les chargements ne sont pas à destination du territoire national et européen mais concernent, par exemple, des pays africains ou d'Amérique du sud. Ainsi, en mars 2006, le ministre du Budget félicitait les douaniers de Paris CDG pour la saisie de 360 000 cachets de Viagra de contrefaçon réalisée au cours du premier trimestre 2006. La valeur de la marchandise était alors estimée à plus de trois millions d'euros. Ces saisies ont été opérées par les services de la cellule de ciblage du fret sur des chargements en provenance d'Inde et dont les destinations étaient variées⁷⁷³, mais qui ne concernaient pas le territoire national et européen. Les cachets interceptés étaient relativement similaires dans leur aspect au produit original (losange bleu). En revanche, le nom du produit et l'aspect de l'emballage constituaient des imitations qui ont éveillé les soupçons des services de contrôle. On retrouve ces trafics sur la plate-forme portuaire du Havre. Ainsi, en 2006, les agents des douanes du port ont opéré deux saisies de produits cosmétiques blanchissants et de médicaments. Le 22 août 2006, ce sont 7 814 produits de 24 références différentes de produits blanchissants pour la peau qui ont été découverts dans un conteneur en provenance du Nigeria. Les crèmes, savons et autres lotions éclaircissantes étaient destinés à une société française et pouvaient faire courir un danger au consommateur⁷⁷⁴. Les trafics de médicaments apparaissent donc

⁷⁷³ Détail : le 28 février 2006, 30 000 cachets à destination de la République dominicaine ; le 3 mars 2006, 50 000 comprimés à destination du Mexique ; le 9 mars 2006, 1992 comprimés à destination du Burkina Faso ; le 14 mars 2006, deux saisies à destination du Togo, portant respectivement sur 240 480 et 39 840 sachets).

⁷⁷⁴ Les analyses ont démontré que les produits contenaient une concentration en hydroquinone, une substance interdite dans les produits cosmétiques en France, supérieure à 4 %.

comme faisant l'objet de trafics réguliers opérés sur la plate-forme portuaire.

De nombreuses autres constatations majeures dans le domaine de la contrefaçon ont concerné ces dernières années le secteur de l'électronique. Par exemple, le 13 juin 2007, les agents de la cellule de ciblage du fret commercial de Roissy ont saisi 35 000 jeux contrefaisant la marque Sony Playstation. Au cours de l'été 2007, les agents de la cellule de ciblage du fret commercial ont également saisi 3 900 cartes mémoires contrefaisant la marque Sony Playstation (valeur de la marchandise estimée à 78 000 euros) dans un envoi transitant par l'aéroport et destiné à l'Uruguay. Les douaniers havrais ont également réalisé des constatations sur cette matière. Au début du mois d'octobre 2009, la fouille d'un conteneur chinois a permis la découverte de contrefaçons de produits électroniques : 2 353 téléviseurs, 543 lecteurs DVD, 378 home cinéma, 366 kits enceintes. Ces contrefaçons étaient fabriquées à partir de déchets électroniques recyclés en Chine. La contrefaçon touche de très nombreux domaines. Souvent, elle implique des problèmes de normes et la violation de réglementations qui peuvent mettre en danger les consommateurs. Comme le notait l'un des agents interrogés :

« Nous avons fait une saisie assez intéressante récemment sur un Chine – Afrique. Il s'agissait de matériel médical, notamment des stéthoscopes de contrefaçon. Nous avons dû également réaliser des expertises sur des seringues déclarées comme « stériles » mais qui finalement ne l'étaient pas. Dans ce cadre on a également arrêté des lits médicaux qui n'étaient pas aux normes. Ce n'est pas parce que le matériel était destiné à l'Afrique qu'il fallait le laisser passer »

Agent des douanes, Le Havre

Le tabac peut être contrefait et faire l'objet de saisies douanières. Par exemple, en avril 2006, les douaniers de la cellule de ciblage du fret ont procédé à la saisie de 35 390 cigares qui faisaient partie d'un lot de 100 000 articles, en provenance du Panama et à destination de Hong Kong, dont les deux tiers étaient authentiques. La contrebande de tabac constitue un contentieux ancien pour les services douaniers. On les retrouve toujours aujourd'hui à Paris CDG et au Havre. Le 22 décembre 2009, les agents de la Cellule d'étude et de lutte contre le trafic illicite par conteneurs (CELTIC) ont effectué une saisie de plus de 9 tonnes (45 250 cartouches) de cigarettes Marlboro de contrebande dans un conteneur censé contenir des bouilloires électriques. Le conteneur était en provenance de Chine et à destination du Ghana. La valeur à la revente de la marchandise a été estimée à plus de 2,5

millions d'euros.

L'analyse de ces quelques affaires marquantes permet de conclure sur quelques points généraux. Quel que soit le site envisagé, Paris CDG ou le port autonome du Havre, les grands trafics (contrefaçons, cigarettes, stupéfiants, animaux menacés, etc.) sont identifiables dans les flux de fret. Les sommes en jeu sont relativement importantes et démontrent le caractère lucratif des différents types de trafics. Ces trafics ne sont pas toujours à destination du territoire national, ni même européen. Les marchandises illicites sont souvent en transit et ne sont parfois même pas dédouanées pour entrer sur le territoire national et européen. Elles sont parfois juste transbordées d'un appareil à l'autre sans entrer sur le territoire douanier. On constate également souvent une certaine variabilité dans les volumes et les types de saisies effectuées d'une année sur l'autre par les services douaniers. Il est difficile de dire si cette variabilité est à attribuer à l'activité des services, à la variabilité des trafics illégaux ou à des transformations du contexte en termes économiques ou logistiques. Il est également difficile d'affirmer que ces affaires marquantes sont révélatrices de la totalité des flux illégaux transitant effectivement sur ces deux plates-formes. En effet, il existe un chiffre noir lié aux pratiques de contrôle. D'une part les services laissent involontairement passer certains flux illégaux. Ensuite, les impératifs de fluidification des flux imposent de ne pas ralentir les flux légaux, donc d'alléger les taux de contrôles sur le plan général pour les recentrer sur des flux jugés à risque. Enfin, ce sont les flux qui sont jugés les plus à risque ou les plus rentables du point de vue du contentieux douanier qui sont ciblés. Cela implique une plus faible attention portée aux « petits flux illégaux ».

Le plus souvent, les flux criminels identifiés sur les deux sites ne sont pas de nature à causer des dommages majeurs au territoire et à la population, donc à menacer à court terme la sécurité nationale. Cela ne veut pas pour autant signifier que les flux discontinus de contrefaçon, de stupéfiants ou de contrebande de cigarette, n'ont pas d'effets à long terme. On pourrait donc avancer le concept de « menace par incrémentation » pour rendre compte des effets néfastes de ces flux à moyen et long terme. Par exemple, un internaute qui commande par internet quelques boîtes de viagra à un opérateur inconnu situé en Asie ne causera pas de dommage majeur pour la sécurité du territoire et de la population. Tout au plus risque-t-il, personnellement, de subir les effets néfastes des substances. En revanche si ce comportement individuel se multiplie et devient une pratique de consommation courante

pour de nombreux ressortissants nationaux, alors le flux devient progressivement menaçant, non pas en tant que tel, mais parce que les « gouttes de trafics » alimentent des flux de trafics plus importants et participent à l'existence d'un marché illégal plus structuré.

L'analyse des configurations matérielles de l'aéroport de Paris CDG et du port du Havre permettent de dresser une première série de réflexions générales. Ces sites constituent des lieux ayant une importance économique considérable, à la fois dans le cadre du bassin de vie local, mais aussi pour le reste de l'économie nationale. Ralentir les flux commerciaux ou les stopper à des fins de sécurité s'avèrerait néfaste et peu crédible, sauf à considérer que la menace est imminente, identifiée et susceptible de causer des dommages importants. Dans ce cadre, la fraude commerciale et les grands trafics ne constituent pas, dans leur configuration « normale /moyenne », une justification suffisante pour stopper ces flux à des fins de surveillance. Les procédures de surveillance et de contrôle ralentissant le rythme d'écoulement des flux constituent un risque susceptible de conduire à des détournements de trafics commercial. Dans le cadre de la concurrence que se livrent les plates formes de transport au niveau européen mais également mondial, l'aéroport de Paris CDG et le Port autonome du Havre travaillent en effet à constituer des pôles attractifs. Alors que le Havre est notamment en forte concurrence avec les autres ports Belges ou Néerlandais, voire Anglais, du range nord de l'Europe, l'aéroport de Paris CDG est quant à lui en concurrence avec d'autres hubs au niveau mondial. La mise en place de contrôles douaniers ou aux frontières qui immobilisent la marchandise trop longtemps introduit donc potentiellement des distorsions de concurrence entre les ports et aéroports au niveau international.

Le port du Havre et l'aéroport de Paris CDG servent de support à des flux de marchandises très importants. Les volumes échangés ont des répercussions sur les modes d'organisation des contrôles. L'accroissement du volume des échanges induit de fait une difficulté pour identifier les flux criminels au sein des flux légaux (ce qui renvoie à l'expression : « autant chercher une aiguille dans une meule de foin »). De plus, ce volume associé à la nécessité de ne pas immobiliser ou interrompre trop longtemps les flux de marchandises implique que le temps du contrôle est relativement réduit. Les deux sites se distinguent par la nature des marchandises reçues et des modes de conditionnement. Le port du Havre reçoit de très nombreuses marchandises sous la forme de liquide ou de vrac, mais aussi de containers. A

Paris CDG, le fret express et les marchandises périssables sont comparativement plus nombreux. Certains modes de conditionnement (le vrac, le container) peuvent avoir des répercussions sur la stratégie et la mise en œuvre des contrôles.

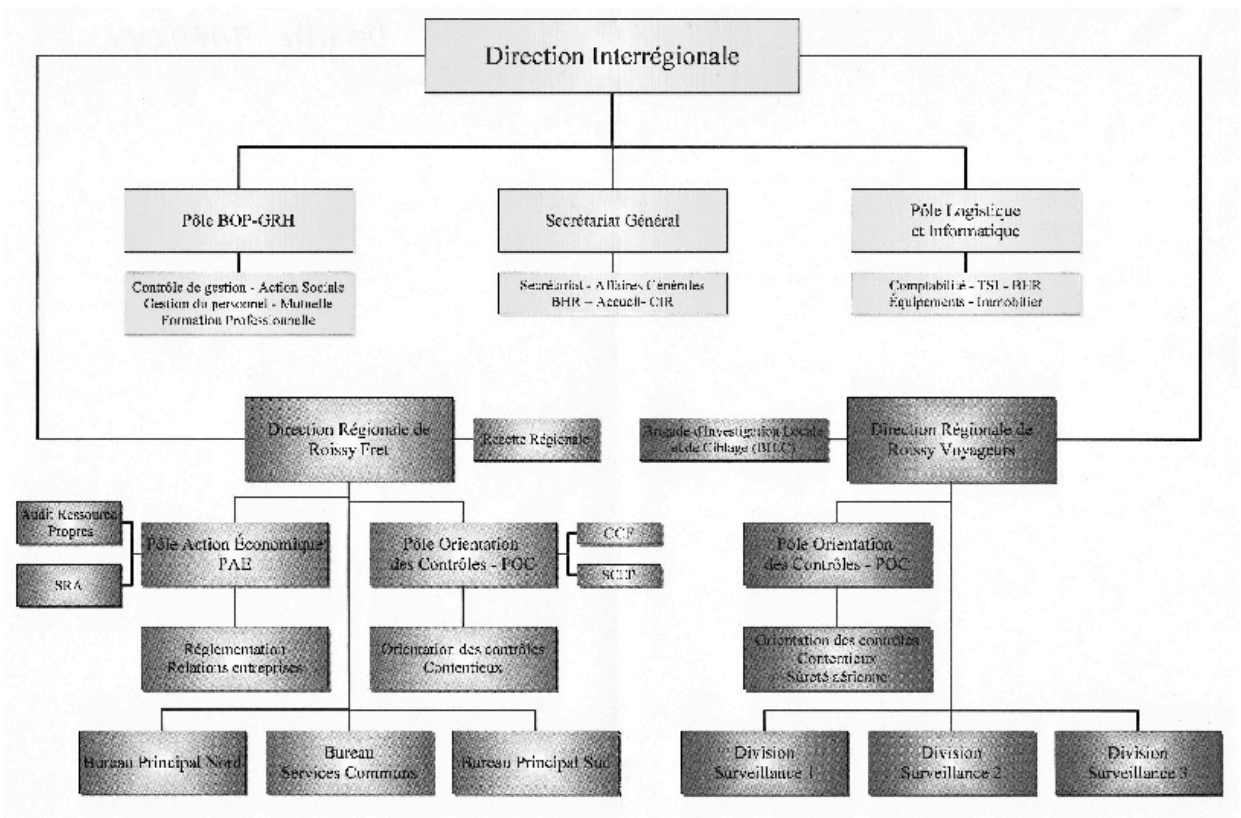
Chacun des deux sites cherche à accroître sa connectivité avec d'autres lieux. Celle-ci s'est profondément développée au cours des dernières années, affirmant le caractère multimodal de ces nœuds de transport. La logique du hub est en cela particulièrement révélatrice de la capacité de centralisation et de redistribution des flux. Cette connectivité renforce l'effet de réseau autour de ces nœuds de transport et rend difficilement lisibles les différentes routes destinées à alimenter les autres nœuds du commerce légal. La multiplicité des routes rend ainsi illusoire leur surveillance et leur contrôle ailleurs justement que sur le nœud où les flux sont à un moment concentrés, même si c'est pour une courte durée. A la multiplicité des routes correspondent également celles des acteurs économiques et du transport. Les modalités nombreuses de sous-traitance en la matière brouillent également les références pour les acteurs du contrôle qui peuvent accorder leur confiance (ou pas) aux différents opérateurs économiques ou logistiques intervenant sur ces nœuds de transport.

Le trafic de marchandises sur ces deux infrastructures a été grandement affecté par la crise économique mondiale. Les acteurs rencontrés soulignent à la fois l'impact sur les volumes traités au sein des plates-formes, de même que la forte concurrence exercée par les ports du nord de l'Europe qui captent le trafic. Cela a également un impact sur les pratiques de contrôle. En effet, les agents ont « moins de matière » pour effectuer des contrôles et jugent que les « arrivées intéressantes » (possibilité de réaliser des constatations et des saisies) se font plus rares.

Si le port du Havre et l'aéroport de Paris CDG ne constituent pas, par eux-mêmes, des lieux spécifiquement dédiés aux trafics, ils constituent en revanche des nœuds par lesquels transitent des flux illégaux. La fonction dédiée au lieu est alors celle du contrôle puisque ce dernier n'est pas déterritorialisé contrairement aux flux qui sont en mouvement (au départ, à l'arrivée, en transit). Le nœud permet la concentration temporaire des flux avant leur redistribution. C'est au cours de ce court moment que peut intervenir la logique du contrôle qui relève d'un exercice de la souveraineté sur un point particulier du territoire. Paris CDG et le port autonome du Havre constituent donc des nœuds de trafics illégaux mais aussi des lieux du contrôle. Cette double fonction, la première latente et la seconde plus manifeste, s'auto entretiennent.

Configuration des contrôles douaniers

L'organisation territoriale des douanes à Roissy laissait clairement apparaître la spécificité du site lors de notre terrain en 2010. Il est alors le siège d'une direction interrégionale des douanes et des droits indirects (Direction interrégionale Roissy) qui est composée de deux directions régionales : la « Direction Régionale Roissy Fret » et la « Direction Régionale Roissy Voyageurs ». La direction interrégionale de Roissy se distingue donc de la Direction Interrégionale Ile de France qui est composée de 4 directions régionales : DR Paris - DR Paris Est - DR Paris Ouest - DR Orly. La Direction interrégionale de Roissy est sous la compétence d'un directeur, de même que la direction régionale Fret et de la direction régionale voyageurs.



Comme le souligne ce responsable douanier :

« A Paris CDG, on enregistre plus de 1 million 300 000 déclarations par an. Le travail des équipes s'effectue 12h par jour, avec une présence des douanes 24h/24h pour toutes les opérations liées au fret express. Les bureaux sont au nombre de 11 et dépendent de 3 bureaux principaux. Les bureaux sont directement implantés chez les grands opérateurs commerciaux et ils ont d'ailleurs désignés par le nom de l'opérateur commercial ».

Responsable bureau des douanes, Roissy

Ces ambitions se traduisent par le déploiement d'une série de contrôles sur les marchandises à différents moments de la journée et sur différentes phases de gestion du flux commercial :

« Nous réalisons des types de contrôle très différents. Au dédouanement (ex ante) avec des contrôles physiques ou documentaires, notamment pour des affaires fiscales ou de stupés. Ensuite on réalise le contrôle du fret express qui est réalisé notamment la nuit au regard des impératifs de délais des opérateurs de fret express et du nombre de paquets très important. Dans ce cas c'est des contrôles sur les droits et taxes et les fraudes. Troisièmement, on réalise des contrôles ex post : après l'opération de dédouanement. Ce sont des contrôles uniquement à vocation fiscale pour s'assurer que les droits n'ont pas été compromis (utilisation du droit de communication et délais de trois ans pour procéder à ces contrôles). Quatrièmement, on fait des contrôles de sûreté sur les marchandises importées. Enfin, on réalise des contrôles sur des marchandises en transbordement. Dans ce dernier cas, on est dans le cadre de la lutte contre la fraude, mais pas du tout sur le plan fiscal (les marchandises ne sont pas dédouanées et sont juste en transbordement sur le hub) ».

Responsable des douanes, Roissy

L'informatisation continue des procédures douanières vise notamment à généraliser les méthodes d'analyse des risques en matière douanière, notamment pour lutter contre la fraude et garantir la sécurité des importations et des exportations. Pour la douane française, l'analyse de risque est alors appréhendée comme un élément de la politique de renseignement, permettant d'apporter des réponses au paradoxe douanier : contrôler les flux sans perturber le commerce international⁷⁷⁵. Elle est destinée à orienter les contrôles, à permettre un meilleur ciblage des contrôles de marchandises, à permettre une meilleure allocation des ressources. Elle vient en complément d'autres méthodes de contrôle.

A Paris CDG, la Cellule de Renseignement et d'Orientation des Contrôles (CROC) était composée de 6 agents (3 inspecteurs et 3 contrôleurs des douanes). Sa mission première est la collecte, le traitement et la valorisation du renseignement. Il a accès au Système

⁷⁷⁵ Elle a fait l'objet d'une instruction cadre en 1998 qui en présente le champ d'application, les composantes, la méthodologie, les intervenants, et l'impact sur l'action des services. Elle est alors définie par la DGDDI comme « une méthode de travail qui consiste à identifier l'ensemble des composantes du risque de fraude, à les évaluer et à en assurer la synthèse en les organisant selon une méthodologie permettant de déterminer un risque de fraude sur un objectif particulier (personnes physiques ou morales, produits, secteurs d'activité, régime douanier, moyen de transport, ...) que seul un contrôle ou une enquête peut confirmer ou infirmer » (BOD 1446 du 31 octobre 1998).

d'Information et de Lutte contre la Fraude (SILCF), traite les fiches CERES (provenant des « remontées » effectuées par les agents), les avis de fraude, etc. Outre le renseignement, la CROC s'occupe également de l'orientation des contrôles, de la fiabilisation des indicateurs, de la lutte contre la fraude (mise en place de contrôles renforcés, réalisation de formations), du DOR (document d'orientation régional) lui-même décliné en DAL (directives d'application locale). La CROC est également le point de contact local avec la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) et sert d'interface avec les différents services de contrôle. Dans sa mission d'orientation des contrôles, la CROC gère les « Proreg », des analyses de risque et la programmation des contrôles. Ces « Proreg » constituent une échelle inférieure aux « Pronat ». Des critères nationaux de ciblage (Crinat) et locaux (Criloc) servent d'outils pour cibler les flux à risque.

« De 1982 à 2008, nous avons utilisé un outil informatique dénommé SOFI. Depuis, nous utilisons DELTA. Avant beaucoup de bureaux de douanes avaient une approche manuelle. On ne mesurait pas. Avec la LOLF aujourd'hui, on est obligé de mesurer beaucoup plus d'éléments. Autrefois, on avait les piles de déclarations et on choisissait dans le tas, au flair. Aujourd'hui on essaie de cibler sur la base de critères, les CRILOC : l'objectif c'est de sortir 10% des déclarations et d'appliquer un taux de contrôle précis »

Responsable des douanes, Roissy

« Sur le choix des critères, il ne faut pas être trop large ni trop restreint. Si on retenait des critères trop larges, on bloquerait tout le trafic de marchandises légales en provenance de Chine. »

Agent des douanes, CROC de Roissy

A Roissy comme au Havre, les CROC ont intégré une fonction de « supervision » (un par bureau à Paris CDG soit une dizaine de personnes) afin notamment d'harmoniser les procédures de ciblage mises en œuvre par les différents agents dans les bureaux. On remarquera également que les directions régionales des douanes tendent à spécialiser une unité particulière afin de maximiser l'efficacité du ciblage.

« A Roissy, nous avons une cellule de ciblage fret (CCF). Au départ c'était une brigade de surveillance des douanes qui faisait le fret. Depuis la mise en place de la CCF, cette cellule ne fait que de la Lutte Contre la Fraude, c'est-à-dire des stups, de la convention de Washington, des armes, etc. Elle n'intervient pas sur le strict volet fiscal lié au dédouanement »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

« Le ciblage sur manifeste effectué par la CELTIC (Cellule de Lutte contre les Trafics Illicites par Conteneur) ; c'est une cellule spécialisée qui a le plus gros rendement en termes de contentieux »

Responsable des douanes, Le Havre

Certaines des actions de contrôle concernent des marchandises en transbordement. Ces dernières ne sont pas dédouanées et n'entrent donc pas sur le territoire national et européen. N'étant pas importées, elles ne contreviennent donc pas aux réglementations douanières relatives aux fraudes financières. Il faudrait pour cela qu'elles franchissent la frontière douanière ; or elles demeurent en zone sous douane en attendant d'être transbordées pour atteindre une autre destination. Néanmoins, le simple fait qu'elles passent sur le territoire national, les rend « contrôlables » : si elles n'ont pas franchi la frontière douanière, elles ont en effet passé la frontière nationale ce qui les rend susceptible de contrevenir à un certain nombre de réglementations, notamment en matière pénale. Ainsi, s'il ne peut y avoir de fraude douanière au sens strict du terme (pas de droits et taxes éludés ou compromis), cela ne veut pas pour autant dire qu'elles n'intéressent pas les services douaniers. Comme le note un des agents des douanes interrogé à Roissy :

« Cette action sur les marchandises en transbordement, on peut considérer que ça rentre dans le cadre de l'assistance mutuelle entre administrations douanières »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Il y a ici une sorte de paradoxe puisque ces marchandises de fraude ne vont pas affecter directement la sécurité du territoire national. Elles sont à destination d'autres Etats, parfois non membres de l'UE. Cette solidarité entre administrations douanières peut être complétée par un autre argument. Celui de réaliser « une bonne prise » pour les agents, sachant que les indicateurs de performance visent explicitement la lutte contre les grandes fraudes et la criminalité organisée. De fait, on est ici en présence d'une forme de « policing

global », puisque le flux est contrôlé et capté sur un nœud logistique par lequel il ne fait que transiter. L'administration douanière française intervient donc pour protéger un territoire qui n'est pas le territoire français voire européen. Si toutes les administrations douanières effectuent ce type d'intervention sur des marchandises en transbordement, on voit donc apparaître un « border policing en réseau » où chaque administration contrôle un nœud logistique particulier pour faire face à une menace commune.

Mais, cette réflexion peut également être recontextualisée au regard d'une forme de « concurrence / émulation » relative entre services douaniers. Par exemple, en ce qui concerne le trafic de containers, le port du Havre ne capte pas l'essentiel des flux au niveau européen. D'après les entretiens réalisés auprès de certains douaniers havrais en charge du renseignement et du ciblage de containers dans le domaine de la SURV, cette difficulté du Havre à s'imposer comme un point d'entrée principal en Europe pour le trafic commercial de containers a des effets sur la géographie des contrôles et les lieux/nœuds où sont effectivement captés les flux illégaux et criminels.

« Parfois on est frustré. On voit nos collègues de Rotterdam faire de très belles affaires de stupéfiants ou de cigarettes sur des containers. C'est vrai que ce sont de bons professionnels. Mais le fait que beaucoup de transporteurs déchargent d'abord chez eux, ça leur facilite la tâche. Ils sont en amont du flux. Ensuite les bateaux passent par chez nous, et il nous reste les miettes »

Agent des douanes, Brigade de surveillance des containers, Le Havre

Si l'on prend pour acquis cette hypothèse que la réalisation d'une saisie douanière ne résulte pas seulement du ciblage adéquat d'un flux entrant sur le territoire, mais qu'elle dépend également à la fois du trajet international de ce flux au travers de plusieurs places de commerce et de la capacité des agences de contrôle placées en amont à l'intercepter, alors on comprend mieux pourquoi les volumes saisis dans certains ports peuvent fluctuer parfois de manière importante d'une période à l'autre. Cette approche remet en question la pertinence de bâtir des profils et des analyses de risque uniquement nationales. Ces dernières seraient dès lors construites sur des données incomplètes (sauf à considérer que le modèle opère des redressements de données ou simule des scénarios aléatoires) ... sinon fausses. De fait, seule une approche qui construirait des profils de risque à partir de données croisées – et en temps quasi réel – serait sans doute susceptible d'être fondée. Or

les conditions requises sont nombreuses et impliquent un partage d'informations et un travail en réseau des différentes administrations douanières.

Les documents de dédouanement ne peuvent donc pas être utilisés pour fournir de l'information sur ces marchandises en transbordement qui ne font finalement que transiter sur le territoire national.

« Nous étudions donc le contenu de l'avion avant qu'il se pose en nous basant notamment sur les informations de la lettre de transport aérien (LTA). Certains trafics opèrent sur des trajets indirects. Les organisations criminelles cherchent à brouiller les pistes en cassant les trajets »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Les échanges d'information prennent d'autres formes de la voie informatisée. Au début de l'année 2010, la direction des douanes de Roissy avait ainsi accueilli trois délégations internationales venant de Bulgarie, du Vietnam et de Hong Kong. Ces rencontres entre administrations, permettent notamment de procéder à des visites de sites en exposant les techniques de contrôle. Elles permettent d'échanger des méthodes de travail et des engagements en matière de lutte contre la fraude. Les renseignements échangés entre services nationaux permettent ainsi de procéder à des prises :

« Nous avons contrôlé un chargement de pièces destinées à assurer la stabilité des ponts. Ce sont des pièces assez volumineuses et onéreuses. On avait un renseignement américain nous disant qu'il y aurait de la cocaïne cachée dans cet envoi. Quand on les a finalement reçues, on a passé la marchandise aux rayons X »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Des douaniers américains sont d'ailleurs installés en permanence sur le port du Havre qui participent pour les autorités américaines au ciblage en amont des containers. L'évaluation par la Commission européenne du programme Douane 2002 soulignait par exemple que les coopérations informelles et la mise en réseau des acteurs douaniers européens apparaissaient comme une conséquence indirecte, mais bien réelle, des regroupements de professionnels lors des séminaires communs. Cette mise en réseau a pu se structurer comme le démontre la mise en place d'un « groupe de contact » dénommé RALFH

(contact group of customs managers of northern ports) réunissant des responsables douaniers de plusieurs ports du nord de l'UE. RALFH s'est traduit par des échanges de pratiques et de fonctionnaires, par des visites de sites et l'élaboration de documents communs. Il a permis la réalisation d'une comparaison de ces ports par le moyen d'un « monitoring » qui a particulièrement été mis en valeur (bonne pratique de coopération) par les services de la Commission européenne cherchant alors à valoriser ce type de démarches au cours des années 2000. Il est considéré comme un outil permettant de comparer les activités portuaires et douanières et de procéder à des analyses⁷⁷⁶.

Il est difficile de savoir quel poids véritable ce groupe de contact entre ports européens peut avoir sur les pratiques de coopération. Il constitue sans aucun doute une voie parmi d'autres d'échanges d'informations et de renseignements au niveau international. Comme le soulignait l'un des douaniers interrogés au port du Havre :

« Le groupe RALPH continue de se réunir ... Mais en fait on ne sait pas trop comment les choses fonctionnent. Ce type de coordination internationale s'effectue plutôt au niveau de la direction générale. En plus, les travaux sont en anglais, ce qui limite l'implication de certains douaniers qui ne maîtrisent pas la langue de travail ... »

Agent des douanes, Le Havre

Ce système de « groupe de contact » a servi de modèle dans la coopération entre les aéroports (groupe ICARUS) et les ports du sud (groupe ODYSSUD)⁷⁷⁷. Paris CDG fait d'ailleurs partie du groupe de contact ICARUS qui regroupe les principaux aéroports de l'UE, à savoir Schiphol (Pays-Bas), Francfort sur le Main (Allemagne), Roissy-Charles de Gaulle (France), Heathrow (Royaume-Uni), Bruxelles (Belgique), Rome Fiumicino et Ciampino (Italie), Ruzyne Prague (République Tchèque), Luxembourg (Luxembourg), Madrid (Espagne) et Sofia (Bulgarie).

⁷⁷⁶ Pour la Commission et les services douaniers nationaux, la question est en effet d'essayer de savoir si les activités douanières (dédouanement et gestion des marchandises) sont conduites de façon différente dans chaque port et si ces différences sont susceptibles d'engendrer des détournements de trafic. La gestion douanière des flux commerciaux passant par ces ports peut en effet avoir un impact sur la compétitivité de ces derniers. A la fin de l'année 2001, il a donc été décidé au sein du groupe du RALFH de faire surveiller le processus « d'entrée des marchandises ». À cette fin, un « groupe de surveillance » a été composé de douaniers du Havre, d'Anvers et de Rotterdam qui a examiné les cinq ports du réseau RALFH. Les objectifs du groupe de surveillance étaient d'identifier des niveaux différents de l'exécution des procédures douanières, d'élaborer des propositions et des recommandations pour normaliser les processus d'entrée, d'éviter les distorsions du commerce et diminuer les risques possibles de fraude.

⁷⁷⁷ Le groupe ODYSSUD regroupe à l'origine les directeurs douaniers des principaux ports du sud de l'UE, à savoir Porto-Leixões (Portugal), Barcelone (Espagne), Marseille (France), Trieste (Italie), Le Pirée (Grèce) et Koper (Slovénie). Aujourd'hui Il regroupe : Barcelone (Espagne), Marseille (France), Trieste (Italie), Le Pirée (Grèce), Koper (Slovénie), Marsaxlokk (Malte) et Limassol (Chypre).

La certification des opérateurs économiques sont également poussés à adopter le statut d'Opérateur Economique agréé. La mise en place de ce système poussé d'agrément des opérateurs économiques participe d'une redistribution des compétences entre le public et le privé en matière de contrôles des flux internationaux de marchandises. Les opérateurs privés se voient plus ou moins contraints d'adopter des dispositifs de prévention et de contrôle au sein de leurs organisations s'ils veulent bénéficier de facilités douanières pour leurs opérations commerciales. Les services douaniers incitent donc fortement les opérateurs économiques à réduire les risques de fraude ou d'atteinte à la sécurité/sûreté de la chaîne logistique internationale, tout en se posant comme des régulateurs de cette chaîne. A Roissy, un service douanier particulier, le SRA a été mis en place en mai 2007 afin de mettre en œuvre ces procédures en procédant à des audits chez les opérateurs économiques et logistiques. A la fin de l'année 2009, une vingtaine d'opérateurs avaient été certifiés à Roissy et une dizaine étaient en cours de certification (pour cent cinquante certifications au niveau national). Par exemple, en juin 2009, Chronopost annonçait avoir reçu, le double certificat d'Opérateur Economique Agréé (OEA) à la fois pour la simplification de ses procédures douanières et pour sa sécurité/sûreté de la part de la DGDDI.

L'une des modalités de mise en œuvre du contrôle du fret pour les services douaniers consiste à utiliser des systèmes d'information permettant de tracer les flux. Au Havre, les acteurs du port ont mis en place un « cargo community system AP+ ». Il s'agit d'une sorte de guichet unique électronique du port qui automatise, optimise, et sécurise les processus métiers entre tous les intervenants de la chaîne logistique portuaire. Selon la société qui a mis en place cette solution informatique, la SOGET, le système CCS AP+ permet : une accélération du passage de la marchandise ; la sécurisation de la chaîne logistique par le suivi en temps réel de tous les mouvements et de tous les changements de statut des marchandises ; un rationalisation des procédures en conformité avec les réglementations françaises et européennes ; l'envoi en temps réel des notifications d'arrivée et de sortie à l'Export Control System européen permettant à l'exportateur d'attester de la sortie effective du territoire de l'Union ; la diminution des impacts environnementaux par la suppression des déplacements inutiles des hommes et des marchandises et par la dématérialisation d'un grand nombre de documents papiers. Outre l'automatisation de certaines procédures, ce système permet de tracer les marchandises : à l'import (de la

prévision de débarquement au retour du conteneur vide après dépotage chez l'importateur), mais aussi à l'export (de la confirmation de booking à l'embarquement du conteneur) et en transit (intérieur, extérieur, d'un entrepôt à un autre). L'opérateur du CCS AP+ est la société SOGET (un partenariat public-privé entre la Communauté Portuaire Havraise et le Grand Port Maritime du Havre). Ce système est aujourd'hui opérationnel dans les ports du Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille, Pointe à Pitre et Fort de France. SOGET est le co-fondateur avec l'Université du Havre de SEFACIL, groupement d'intérêt scientifique sur la Sécurisation et la Facilitation de la Chaîne Internationale Logistique. Au niveau aéroportuaire, Aéroport de Paris étudie également des projets relatifs à la dématérialisation des documents et la mise en place un Cargo Community System (CCS). Ce sont les sociétés Cargonaut et Traxon qui travaillent à sa mise en place du CCS à Roissy-CDG. Parallèlement à la mise en place de ces systèmes auxquelles la douane est connectée, les opérateurs de fret, et notamment de fret express, sont également capables de tracer leurs colis et envois. Par exemple, Air France-KLM Cargo fait partie des premières compagnies aériennes qui ont développé des solutions "sans papier" pour le fret. De même, les opérateurs de fret express peuvent tracer l'ensemble de leurs marchandises. Tout au long de son histoire FedEx a par exemple développé des instruments permettant de dématérialiser les procédures et de procéder à leur suivi⁷⁷⁸.

Aujourd'hui, les administrations douanières des deux sites travaillent à la mise en place des réglementations relatives à l'Import Control System (ICS) et Export Control System (ECS)⁷⁷⁹. Les obligations liées au projet ICS (Import Control System) entrent en vigueur au

⁷⁷⁸ En 1986, il lance « SuperTracker », un scanner de bord pouvant enregistrer les informations détaillées sur le colis. En 1993 est mis en place un logiciel (« Tracking Software ») permettant aux clients de suivre leurs expéditions de leur lieu de travail. Le « Service Guide System » inclut un annuaire international disponible sur disquette. Federal Express devient ainsi la première entreprise de transport express à insérer des informations relatives aux destinations sur disquette. De même, le service « Clear Electronic Customers Clearance System » est créé pour accélérer le dédouanement des colis pendant leur trajet. En 1994, le logiciel « FedEx Ship » (aujourd'hui « FedEx Ship Manager QuickShip ») permet aux clients d'initier et gérer leurs demandes d'expédition et d'informations depuis leurs bureaux. En 1996 FedEx reçoit la certification ISO 9001 pour l'ensemble de ses activités opérationnelles à travers le monde. FedEx devient également la première entreprise permettant à ses clients d'effectuer des envois en ligne avec la mise en place de « FedEx interNetShip » (« FedEx Ship Manager » aujourd'hui). En 2002, lancement de « FedEx InsightSM » (en entrant simplement un identifiant personnalisé, plutôt que le numéro du bordereau d'expédition du colis, les clients peuvent connaître la position et le contenu des expéditions entrantes et sortantes en transit). De même, FedEx lance « FedExPowerPad » aux Etats-Unis, un dispositif de bord sans-fil permettant aux coursiers d'envoyer et de recevoir des informations sur les colis en temps réel.

⁷⁷⁹ Les règlements CE n°648/2005 et n° 1875/2006 ont défini le traitement des déclarations sommaires sécurité à l'importation et à l'exportation dans la Communauté, ainsi que les systèmes d'échanges des données utiles entre Etats membres : le système ICS (import control system) pour l'importation et le système ECS (export control system) pour l'exportation. Le règlement (CE) n° 273/2009 de la Commission du 2 avril 2009 (paru au JOCE du 3 avril 2009) définit une phase transitoire pour la mise en œuvre d'ICS et d'ECS au 1er juillet 2009. Cette phase transitoire consiste à reporter au maximum au 1er janvier 2011, l'obligation pour les

1er janvier 2011. A partir de cette date, les opérateurs devront transmettre aux services douaniers les données exigibles à des fins de sûreté et de sécurité préalablement à l'entrée dans le territoire de l'Union européenne.

Les méthodologies non intrusives de contrôle sont également utilisées par les services douaniers. A Paris CDG, les agents des brigades des douanes patrouillent sur la zone en retrait des bureaux, et rabattent les camions circulant dans l'enceinte de la plate-forme vers des zones spécifiques de contrôle. C'est notamment près des entrepôts d'Air France cargo que ces camions sont soumis à une radiographie de leur contenu grâce à l'utilisation de scanners mobiles. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, avait inauguré à Gennevilliers le premier des quatre camions scanner mobile pour la douane. Ces camions sont conçus et équipés pour une utilisation itinérante en appui des brigades des douanes. Ils permettent de visualiser les chargements de véhicules circulant sur les axes routiers et autoroutiers français, préalablement à une fouille approfondie. Ces scanners mobiles impliquent la mise en place d'un périmètre de sécurité.



Contrôles de containers sur le parking d'Air France à Paris CDG

opérateurs de transmettre aux autorités douanières les données sûreté / sécurité prévues par le règlement 1875/2006 à l'importation comme à l'exportation.

Le port du Havre dispose quant à lui du Sycoscan, un scanner géant qui permet de passer des conteneurs entiers à la radioscopie ainsi que le camion. Les conteneurs qui font l'objet d'un examen au Sycoscan sont sélectionnés soit sur la base du manifeste étudié par la CELTIC (Cellule de Lutte contre les trafics Illicites par Conteneur), ensuite par les décisions de contrôle des agents.

Ces technologies de contrôle, si elles contribuent à améliorer le travail douanier, ne sont cependant pas toujours opérationnelles et des difficultés subsistent. D'une part, elles coûtent relativement cher (plusieurs millions d'euros) et ne peuvent pas être généralisées sur tous les ponts d'entrée du territoire national. D'autre part, elles ne garantissent pas à 100% la découverte de la marchandise de fraude. Par exemple, certains containers contiennent des marchandises groupées. La recherche d'économies par les opérateurs économiques conduit en effet à regrouper au sein d'un même container des marchandises différentes. Ce mode de conditionnement rend plus délicate la découverte des marchandises de fraude. Comme le note un douanier interrogé :

« Lorsque l'on a du groupage, il est vrai qu'il est plus difficile de lire les images du rayon X. Les marchandises n'ont pas la même densité et les images ne sont pas toujours aussi exploitables que l'on souhaiterait »

Agent des douanes, Roissy

De même, certaines stratégies de fraude peuvent s'adapter à ces nouvelles technologies de contrôle des flux :

« Nous avons eu une affaire avec des pièces volumineuses destinées à construire des ponts ... On avait un doute sur la marchandise et on les a passées aux rayon X ; mais ça n'a rien donné. Alors, on a commencé à les démonter ... Mais on s'est fait peur car ce sont des marchandises assez couteuses. Dans la première que nous avons sondée, il n'y avait rien. On a hésité mais on a décidé d'ouvrir la deuxième. Et là on est tombé sur de la cocaïne. En fait, les trafiquants avaient pressé la cocaïne pour qu'elle ait une densité « homogène ». Elle était fondue dans la masse de la pièce... »

Agent des douanes, Roissy

En outre, ce sont souvent les « gros chargements » (containers) qui sont soumis à ces scanners géants. Les petits envois parcellisés ne font pas l'objet du même traitement. En effet, avec le développement du fret express, de nombreuses compagnies aériennes et « expressistes » tels FEDEX procèdent à des envois rapides qui ne peuvent pas tous être tous immobilisés à des fins de contrôle. Par exemple, en octobre 2002, Air France cargo lancé une nouvelle gamme de produits et de services : express (Equation), spécifique cargo (Variation), personnalisé (Cohesion) et fret standard (Dimension). Depuis le mois d'août 2003, elle propose de nouvelles fonctionnalités (système de tracking et de recherche des horaires améliorés) sur son site internet www.SkyTeam.com. En mai 2005, elle lance le produit « Variation Pharma », dédié au transport de produits pharmaceutique. La diversité des offres et des opérateurs de fret express se combine donc à la multiplicité des routes. Le développement du commerce par internet (concernant des marchandises légalement ou illégalement importées) renforce ce processus de parcellisation du commerce international et la logique des « petits paquets » qu'il devient impossible de contrôler concrètement à 100%. La mobilisation des acteurs privés du fret express est intéressante, mais elle concerne davantage des objectifs de « sûreté » des envois (lutte contre la menace terroriste) et peu la lutte contre les fraudes douanières. Comme le souligne un douanier interrogé :

« Si on commence à se pencher sur les petits envois, notamment ceux en provenance de Chine, on peut faire des affaires nombreuses ... mais pas très intéressantes. On va tomber sur un T Shirt de contrefaçon commandé par internet par un père de famille qui ne s'aura même pas qu'il a fraudé. Les poursuites et les procédures sont lourdes pour pas grand-chose car en général, nous ne pouvons pas nous retourner contre l'expéditeur ... »

Agent des douanes, Roissy

La parcellisation du trafic, c'est-à-dire la multiplication des envois en petites quantités, peut donc constituer une stratégie de contournement de la surveillance et du contrôle. Si la collecte de renseignement et le développement de l'analyse de risque entendent limiter les effets de cette parcellisation des trafics, il est difficile de croire qu'elle stoppe les flux illégaux. Les envois interceptés par les services de contrôle peuvent donc être perçus comme augmentant le coût de transaction pour les entreprises criminelles mais pas comme anéantissant leur marge et leurs bénéfices. La parcellisation des envois frauduleux peut donc être conçue comme une stratégie visant à déborder les administrations de contrôle. Les flux légaux du commerce servent ici à dissimuler les expéditions déviantes. De même,

les saisies douanières peuvent être comparées à une forme spécifique de droit de douane, c'est-à-dire correspondre à une somme prélevée à l'entrée sur le territoire, si ces dernières ne s'avèrent pas suffisamment dissuasives pour diminuer la rentabilité de cette forme de trafic.

Les mailles du filet de contrôle peuvent donc être considérées comme parfois trop larges. Néanmoins, trop les resserrer aurait d'autres coûts, notamment en termes d'augmentation des moyens et des personnels de contrôle, mais surtout de ralentissement général de l'écoulement des flux, ce qui, dans une époque mondialisée où la compétition entre territoire et opérateurs (économiques, de transport, logistiques) est forte, détournerait les flux commerciaux du territoire national et européen.

Sur ces nœuds de surveillance et de contrôle, les différents services apparaissent relativement spécialisés dans leurs tâches et leurs missions. Chacun demeure clairement centré sur ses domaines de compétence, ce que retraduisent bien les statistiques d'activité qui démontrent que ce sont les services douaniers qui sont les mieux positionnés pour constater les trafics liés aux flux de biens illicites, alors que des forces telles que la PAF sont mobilisées principalement sur l'immigration irrégulière. La notion de « gestion intégrée » des frontières apparaît donc ici comme le résultat de l'addition de logiques de contrôle qui se déploient de façon parallèle. L'échelon préfectoral peut dès lors constituer un lieu de coordination entre les différentes dimensions du contrôle frontalier (fiscal, fraudes, immigration clandestine, sanitaire).

Les procédures de contrôle des flux de biens interviennent à plusieurs étapes de circulation du flux : lors d'un simple transbordement, lors d'un contrôle à posteriori, lors du dédouanement de la marchandise ou après sa mise en libre circulation. La palette des contrôles potentiels est donc étendue même s'il apparaît aujourd'hui impossible de contrôler l'ensemble des flux du commerce international.

Les opérateurs économiques et logistiques apparaissent comme les nouvelles cibles du contrôle préventif avec la mise en place de certifications du type Opérateur Economique Agréé. Aux stratégies de ciblage (par exemple centrées sur le couple pays/produit) viennent donc progressivement s'ajouter des modes de ciblage prenant en compte l'identité des opérateurs économiques et du transport, selon une double logique de

prévention du terrorisme et de la fraude douanière traditionnelle. A la multiplicité des routes correspondent en effet celles des acteurs économiques et du transport. De fait, ce sont les nouveaux entrants sur le marché qui peuvent être appréhendés par les autorités de contrôle comme les plus « à risque » c'est-à-dire susceptibles d'alimenter un trafic.

Avec l'informatisation générale des opérations de dédouanement et logistiques émerge la volonté de ne cibler qu'une partie des flux internationaux de biens à des fins de contrôle. La transmission préalable d'information avant le dédouanement est permise par ce processus de dématérialisation des opérations douanières. Le ciblage est souvent centré sur l'interception de grandes quantités de marchandises de fraude. Sur les sites de Roissy et du Havre, on constate que l'activité des agents en charge du ciblage est de plus en plus l'objet d'une supervision visant à harmoniser les approches professionnelles. De même, ce sont certaines unités particulières de contrôle qui permettent de saisir de grandes quantités de marchandises de fraude.

Les technologies permettent de suivre en temps réel et de tracer les flux de marchandises. Elles sont utilisées principalement par le secteur privé, notamment les compagnies aériennes cargo et les acteurs du fret express. Les services douaniers sont souvent dépendants de cette information à laquelle ils ne sont pas toujours directement connectés. Certains projets tels les Cargo Community System (CCS) ainsi que les nouvelles réglementations européennes (Import Control System - ICS - et Export Control System ECS) vont dans le sens de cette information préalable et en temps réel. Ces technologies permettent également de procéder à des contrôles non intrusifs au moyen de scanners mobiles ou fixes permettant de connaître le contenu de certaines cargaisons. Les technologies de contrôle et les stratégies de ciblage des flux frauduleux peuvent être mises en difficulté par certaines modalités de fraude telles que la parcellisation des envois. Le groupage de marchandises peut également complexifier l'interprétation des résultats lors des passages au scanner. Enfin, les micro-fraudes parcellisées, notamment la contrefaçon ou les médicaments de fraude, sont difficilement appréhendables dans les stratégies de contrôle car peu rentables en termes de contentieux douaniers. Si elles ne menacent pas véritablement, de part leur volume individuel, la sécurité du territoire et de la population, elles constituent au final des « menaces par incrémentation » difficilement contrôlables et susceptibles d'avoir des effets néfastes à moyen et long terme.

On peut considérer la réorganisation du service de surveillance douanière comme un moyen de concilier les différents buts que l'État s'est fixé dans un contexte de libération des flux au sein du nouvel espace économique et politique européen. Le premier de ces buts est de procéder à son intégration (surtout sur le plan économique) avec les autres pays de l'Union européenne. La douane participe à ce processus en prenant en charge un territoire douanier européen au sein duquel les frontières entre les différents États tendent à perdre leur caractère linéaire du fait de l'abandon des contrôles douaniers sur la frontière-ligne et par l'application du principe de libre franchissement et de proportionnalité des contrôles. Le second but de l'État est en parallèle de ne pas se diluer dans la mise en place de ce processus (sachant que la France ne possède pas de frontières extérieures sauf au niveau des ports, aéroports, de la Suisse, d'Andorre et de Monaco qui restent des pays tiers aux processus d'intégration). Par le transfert du contrôle douanier dans la zone de la frontière l'État réussit à concilier deux buts qui tendent à s'exclure. D'une part, la fin des contrôles douaniers sur point fixe à la frontière-ligne intérieure permet la mise en œuvre du processus d'eupéanisation. D'autre part, leur renforcement dans la zone de la frontière permet à l'État d'assurer sa propre sécurité. Le principe de proportionnalité des contrôles reste donc d'application relative, la zone de la frontière étant de toute manière surveillée et contrôlée de façon plus intensive.

Cependant pour réussir à concilier ces deux buts, l'État a consenti certaines concessions. La réorganisation des modalités de surveillance et de contrôle des frontières de l'État a permis de dépasser partiellement l'opposition contrôle territorial étatique / libre circulation européenne. Il semble que le « contrôle linéaire » des frontières intra-communautaires ait progressivement cédé la place à un « contrôle zonal ». Historiquement la douane a contribué à linéariser la frontière ainsi qu'à affirmer l'État dans sa dimension territoriale. Aujourd'hui, la linéarité de la frontière, c'est-à-dire son existence en tant que ligne symbolique et matérielle, est moins valorisée. La zonalisation du contrôle tend à engager un processus de délinéarisation de la frontière étatique sur les frontières intra-communautaires. Le contrôle douanier sur la frontière-ligne (point fixe) étant abandonné, c'est une part de la matérialité de cette dernière qui disparaît. Il semble que le contexte économique européen ainsi que la pacification intervenue entre les États au niveau militaire aient poussé les États à accepter certains sacrifices concernant la maîtrise stricte

de leurs frontières tant sur le plan symbolique que matériel. La construction parallèle d'un espace de sécurité européen accentue ce processus. Cette délinéarisation est-elle significative d'un éclatement de l'État ? Si l'État réussit à compenser le déficit de sécurité qui en résulte en adaptant le système de surveillance douanier, il n'en demeure pas moins que ce processus induit un nouveau rapport entre l'État et son territoire. L'émergence d'un type de « contrôle zonal transfrontalier » permet de soutenir l'hypothèse de la délinéarisation de la frontière. La mise en place d'espaces frontaliers mixtes de contrôle tend à dilater la frontière ligne et à fondre les zones frontières nationales pour les remplacer par une zone sous double compétence.

Pourtant on ne peut pas sonner le glas du modèle linéaire de contrôle ni de la ligne frontalière comme structure. Par exemple, dans le processus de formation des espaces mixtes de contrôle, la ligne frontalière continue d'avoir un effet structurant car elle introduit toujours une séparation stricte entre les zones frontières, même si ces dernières tendent à former des territoires mixtes. Elle est prise pour base dans la constitution de ces espaces, la poursuite transfrontalière devant par exemple être signalée aux autorités compétentes de l'État requis sur lequel elle s'exerce, au plus tard, lors du franchissement de la ligne. De même, si la poursuite transfrontalière est autorisée, les forces sur le territoire desquelles la poursuite a lieu gardent une certaine suprématie sur leur territoire. La frontière linéaire demeure donc un point de repère dans la construction et la structure de ces territoires.

De même, si de nouvelles formes de contrôle territorial sont émergentes, le modèle de contrôle linéaire reste un mode latent de protection, sa réactivation pouvant se révéler un mal nécessaire durant les périodes de crise. Si les accords de Schengen instituent un espace sans contrôles aux frontières intra-Schengen concernant la circulation des personnes, ils veillent tout de même à préserver une part de souveraineté aux États concernant la gestion de leurs frontières. En effet, l'article 2.2 de la Convention d'application Schengen ouvre la possibilité aux États parties de rétablir des contrôles systématiques aux frontières-lignes intérieures. Les États gardent donc malgré tout la possibilité de réhabiliter conjoncturellement le paradigme du bouclage/filtrage dans leurs procédures de contrôle territorial en instaurant un mode de contrôle territorial non homogène car localisé dans des espaces spécifiquement déterminés (ex : sur la ligne ou la zone frontière). On peut en trouver un exemple dans l'application du plan Vigipirate. Ainsi lorsque ces dernières

années la France s'est sentie menacée sur son territoire, elle a rétabli des contrôles plus serrés à la frontière. La Douane a participé à cette volonté d'imperméabilisation maximale de la frontière nationale, notamment par un rapprochement du contrôle des brigades vers la ligne de la frontière. Cette dernière est constamment surveillée, de jour comme de nuit et les horaires imposés aux agents sont reconsidérés à la hausse. Ces dispositions montrent comment, en période de crise, l'État se sert de la douane, comment il la mobilise et comment la surveillance et le contrôle frontalier peuvent devenir à nouveau pesants. Ces temporalités de crise démontrent comment, en cas de menace considérée comme importante, la frontière linéaire se cristallise à nouveau, remettant en question les modèles plus globalisés de contrôle. Le territoire étatique, tel qu'il est matérialisé par le mode de contrôle linéaire, perdure donc en dehors de ces périodes de crise même si c'est d'une manière plus discontinue et conjoncturelle. Pourtant les mutations sociales en cours peuvent conduire à envisager une réflexion sur des modes de contrôles qui excluraient le territoire des stratégies de surveillance.

IV - Contrôler sans territoire : analyser les risques douaniers

Le territoire n'est plus aussi central aujourd'hui pour mettre en œuvre la surveillance et le contrôle des douaniers. En effet, diverses initiatives émergent qui donnent à voir le développement de référentiels et de méthodes centrés sur le « risque » et sur les acteurs,

1 - L'affaiblissement de la territorialité des contrôles

En dépit des analyses précédemment développées sur les mutations du contrôle territorial douanier, on peut aujourd'hui se prononcer sur un affaiblissement du critère territorial dans les stratégies de contrôle. Il faut au préalable noter que la frontière a éclaté, qu'elle tend à être de plus en plus atomisée spatialement, à l'intérieur même du territoire national⁷⁸⁰. De même, les opérations de dédouanement ne s'effectuent plus forcément aux frontières physiques car l'impératif de fluidification des flux commerciaux a nécessité l'élaboration

⁷⁸⁰ Comme le souligne Kleinschmager, « la frontière légale étatique s'atténue au point de devenir presque invisible, ce qui ne fait pas nécessairement disparaître les frontières culturelles et ne génère pas automatiquement une intensification des vécus transfrontaliers des populations de part et d'autre des anciennes limites étatiques. La frontière se démultiplie à l'intérieur du territoire sur des points précis comme les aéroports ou par effet-tunnel dans certains centres urbains à l'intérieur du pays, à plusieurs dizaines de kilomètres de la ligne de souveraineté. La souveraineté territoriale absolue s'estompe au bénéfice d'une souveraineté relative où le contrôle des flux n'est plus tant déterminé par une limite que par la nature des flux contrôlables en tout point du territoire. Dans un contexte d'interconnexion généralisée, ce modèle ne préfigure-t-il pas un nouveau modèle de rapports des Etats au territoire à l'échelle de la planète entière, modèle que préfigureraient les systèmes d'intégration pluri-étatiques »

de nouvelles procédures. Ce sont de moins en moins les aspects territoriaux qui permettent les contrôles mais de nouvelles procédures centrées sur les acteurs. Ainsi les procédures de contrôle à posteriori, d'audit, de partenariats douane/entreprises, permettent d'opérer un contrôle des flux selon un mode a-territorial.

Par rapport au travail des brigades qui agissent sur le terrain, l'impératif de fluidité des circulations commerciales internationales implique un recentrage de leurs modalités d'action. Le contrôle linéaire, en poste fixe, laisse la place à un contrôle de plus en plus mobile, qui s'effectue surtout au niveau de nœuds de circulation : aéroports, péages routiers, aires de stationnement etc. C'est dans ces lieux où sont captables les flux (notamment ceux qui ne sont pas déclarés comme circulant), que se recomposent les contrôles. Le territoire d'action est atomisé sur ces nœuds, selon une logique de contrôle discontinue des réseaux de circulation. Cette mutation du contrôle est également visible au travers de la baisse du nombre de brigades implantées : leur nombre décroît en effet au cours des années au profit d'une concentration des moyens humains et matériels et d'un accroissement de la mobilité des contrôles. Selon le rapport de la Cour des comptes de 2015 : « le dispositif terrestre, reposant sur les brigades de surveillance, est encore trop dispersé. Il doit être concentré sur les principales voies de circulation : la création programmée des centres opérationnels douaniers terrestres (CODT), destinés à coordonner les contrôles routiers avec un plus long rayon d'action, va dans ce sens. Les brigades de taille trop réduite pour que leur efficacité soit optimale, voire leur activité significative, sont à supprimer ou regrouper, au bénéfice d'unités en nombre plus restreint mais mieux dotées en effectifs, en spécialistes et en matériels. Les aménagements au fil de l'eau auxquels procède actuellement la Douane, qui fait face à de fortes résistances quand il s'agit de fermer une implantation, sont insuffisants. Il est désormais indispensable de concevoir et d'appliquer rapidement un schéma d'ensemble ».

Dans cette perspective, il faut également citer les volontés de contrôler les flux en amont. Dans ses actions de coopération internationale bilatérale, la douane offre en effet une assistance technique aux administrations douanières étrangères dans ses principaux domaines d'activité : statistiques du commerce extérieur, facilitation des échanges et contrôle, lutte contre le trafic de stupéfiants etc. Ainsi des douaniers français animent dans des pays étrangers des formations en matière de dédouanement, d'informatique et de lutte contre la fraude. De même, des fonctionnaires étrangers sont accueillis en France. Des

coopérants permanents sont présents en Afrique, en Asie et en Europe centrale, où ils concourent à la modernisation des administrations douanières. Enfin, la douane a signé des conventions d'assistance mutuelle avec plus de 21 pays et des attachés douaniers sont en poste dans les ambassades de plusieurs Etats étrangers. Dans le cadre de la coopération multilatérale, la douane contribue à l'aide apportée aux services douaniers d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

La déterritorialisation des contrôles douaniers s'effectue par un recentrage sur les acteurs, sur les modalités de fonctionnement interne des opérateurs économiques et des administrations douanières. Cette logique est d'essence proactive. Les opérations de formation dans le cadre de la coopération douanière internationale ont ainsi pour objectif de lutter contre la corruption des différents acteurs intervenant dans la circulation des flux, et d'arriver à une harmonisation et à une meilleure connaissance des législations. La mise en œuvre d'outils informatiques adaptés pour la reconnaissance des flux frauduleux participe également au processus d'affaiblissement du rôle du territoire dans les procédures de contrôle des douanes. De même, les mutations technologiques, la dématérialisation des échanges, le développement du commerce électronique font émerger de nouveaux modes de fraude. La douane française a tenté de prendre en considération la consolidation de fraudes (diffusion d'images illicites, ventes de produits non autorisés etc.) liées aux technologies de communication informatiques.

2 – La structuration des méthodes d'analyse des risques douaniers

L'informatisation continue des procédures douanières vise notamment à généraliser les méthodes d'analyse des risques en matière douanière, notamment pour lutter contre la fraude et garantir la sécurité des importations et des exportations. La communication de la Commission sur un environnement simple et sans papier pour les douanes de 2003 proposait ainsi de fonder l'action douanière sur la gestion des risques. Cette technique de contrôle semble avoir aujourd'hui les faveurs des instances communautaires mais aussi d'autres enceintes supranationales telles que l'Organisation Mondiale des Douanes. La gestion des risques fait par exemple partie intégrante de la Convention de Kyoto révisée, du Cadre de normes SAFE, du Programme Columbus et du document stratégique intitulé « La douane au 21ème siècle » promu par l'OMD. On la retrouve appliquée sur les sites de Paris CDG et du Havre où des équipes dédiées participent au ciblage des flux commerciaux.

Dans le cadre du programme Douane 2002, la Commission et les États membres de l'UE avaient élaboré et expérimenté une approche commune de l'évaluation du risque et d'accréditation des opérateurs économiques. Ce modèle, appelé COMPACT, avait été élaboré et mis à l'essai dans le cadre d'une action pilote qui permettait aux États membres d'étudier la mise en œuvre concrète d'une approche commune de l'évaluation du risque concernant les opérateurs économiques. L'une des principales caractéristiques de ce modèle consistait dans l'établissement d'un catalogue d'indicateurs de risque sous forme de liste détaillée portant sur différents domaines de risque, et destinée à mesurer le risque de non-respect de la législation communautaire (et nationale). La réforme du code des douanes communautaire a depuis lors introduit le concept d'« opérateur économique agréé ». Ainsi, tout opérateur économique établi sur le territoire douanier de la Communauté peut se voir conférer ce statut lui permettant de bénéficier de certaines facilités en matière de contrôles douaniers, qu'ils concernent le dédouanement des marchandises et/ou les matières liées à la sûreté ou à la sécurité. Cette notion d'opérateur économique agréé a fait l'objet de réflexions dans le cadre du programme Douane 2007. Un groupe de travail spécifique réunissant dix-huit États membres a commencé ses travaux en décembre 2004. L'objectif était d'élaborer un document cadre pour le mois de juin 2005. Le groupe s'est divisé en trois sous groupes examinant chacun un domaine particulier : critères de labellisation, certificats et autorisations, bénéfiques. Juste avant l'adoption du règlement 648/2005 modifiant le code des douanes, la Commission européenne avait ainsi produit un document de travail sur les opérateurs économiques agréés.

Le règlement n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil en date du 13 avril 2005 (JO L117 du 4 mai 2005) a amendé le code des douanes communautaire en y insérant, notamment à des fins de sûreté ou de sécurité, des dispositions relatives à la transmission électronique anticipée de la déclaration sommaire, en détail ou simplifiée, à l'importation et à l'exportation. Le règlement n° 1875/2006 du 18 décembre 2006 dispose qu'à compter du 1er janvier 2008, les dispositions relatives aux OEA entreront en vigueur c'est-à-dire que tous les États membres devront être en mesure de traiter les demandes qui seront formulées par les opérateurs intéressés.

Depuis juillet 2009, les opérateurs du commerce international sont soumis à l'obligation de transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie comprenant

des données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ».

Mais, afin de ne pas pénaliser le commerce légitime, l'amendement sécurité a introduit le concept d'opérateur économique agréé (OEA). Les États membres peuvent accorder le statut d'opérateur économique agréé à tout opérateur économique établi au sein de l'UE qui remplit un certain nombre de critères. Plusieurs certificats peuvent ainsi être délivrés :

Si le nouveau code des douanes communautaire (règlement 450/2008 du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire) et le Code des douanes de l'Union de 2003 intègrent explicitement l'analyse et la gestion des risques, la préconisation de cette démarche est déjà relativement ancienne. En 1996, le programme communautaire Douane 2000 avait par exemple intégré dans ses modes d'action le développement de méthodes de travail nouvelles au rang desquelles l'analyse de risque. En décembre 1999, à la suite d'un séminaire « Douane 2000 » en Suède (« L'analyse de risque dans le nouveau millénaire »), un plan d'action pour l'analyse de risque a été adopté contenant de futures actions à entreprendre dans ce secteur (document TAXUD/607/2000). Tous les textes datant du milieu des années 1990 font d'ailleurs état de la nécessité de recourir aux techniques d'analyse de risque. Pour la douane française, l'analyse de risque est alors appréhendée comme un élément de la politique de renseignement, permettant d'apporter des réponses au paradoxe douanier : contrôler les flux sans perturber le commerce international⁷⁸¹. Elle est destinée à orienter les contrôles, à permettre un meilleur ciblage des contrôles de marchandises, à permettre une meilleure allocation des ressources. Elle vient en complément d'autres méthodes de contrôle. Dans le cadre de Douane 2007, un groupe de projet composé de délégués des administrations douanières participantes et de représentants de la Commission européenne a été institué en septembre 2003. Celui-ci a été chargé de constituer une « cartographie des risques » afin de sensibiliser tous les États membres et les pays candidats aux éléments essentiels nécessaires pour une « approche communautaire » de la gestion du risque. Dans son rapport, outre des recommandations pour une approche communautaire de la gestion des risques, il a exposé des propositions relatives à la définition de critères de risques communs. La Commission a présenté ces

⁷⁸¹ Elle a fait l'objet d'une instruction cadre en 1998 qui en présente le champ d'application, les composantes, la méthodologie, les intervenants, et l'impact sur l'action des services. Elle est alors définie par la DGDDI comme « une méthode de travail qui consiste à identifier l'ensemble des composantes du risque de fraude, à les évaluer et à en assurer la synthèse en les organisant selon une méthodologie permettant de déterminer un risque de fraude sur un objectif particulier (personnes physiques ou morales, produits, secteurs d'activité, régime douanier, moyen de transport, ...) que seul un contrôle ou une enquête peut confirmer ou infirmer » (BOD 1446 du 31 octobre 1998).

conclusions au groupe de la politique douanière le 8 juillet 2004 et a sollicité l'approbation de l'approche proposée.

Le code des douanes communautaire de 2008 (règlement 450/2008 du 23 avril 2008) qui a intégré ces principes, signalait que « afin de réduire les risques pour la Communauté et ses citoyens ainsi que pour ses partenaires commerciaux, l'application harmonisée de contrôles douaniers par les États membres devrait reposer sur un cadre commun de gestion des risques et un système électronique pour sa mise en œuvre. L'instauration d'un cadre de gestion des risques commun à tous les États membres ne devrait pas empêcher ces derniers de contrôler les marchandises de manière inopinée (considérant 16) ». De même, il souligne qu' « il convient de veiller à ce que la mainlevée rapide des marchandises soit la règle lorsque l'opérateur économique a fourni à l'avance les informations nécessaires pour effectuer les contrôles de l'admissibilité des marchandises fondés sur les risques. Les contrôles fiscaux et les contrôles relevant de la politique commerciale devraient essentiellement être réalisés par le bureau de douane compétent selon les locaux de l'opérateur économique (considérant 26) ». Le nouveau code des douanes l'Union propose une définition de la notion de « risque » qui est « la probabilité de la survenance et l'incidence d'un événement, en rapport avec l'entrée, la sortie, le transit, la circulation ou la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou territoires situés hors de ce territoire, et avec la présence sur le territoire douanier de l'Union de marchandises non Union, qui aurait pour conséquence ».

Le contrat pluriannuel de performance de la DGDDI 2009 – 2011 et les suivants reprendront ces approches et proposeront un certain nombre d'actions. Il est possible néanmoins de mettre en lien l'émergence de ce discours sur le risque et de sa traduction sous la forme d'une politique de gestion des risques avec d'autres paramètres qui permettent de saisir, en creux, son processus d'institution. Le premier de ces paramètres résulte concomitamment de l'explosion des opérations de commerce international, de la concurrence entre opérateurs économiques, du durcissement de la concurrence et de la capacité d'accueil des États et des régions douanières pour les activités économiques et commerciales. Cet ensemble de phénomènes implique que les administrations douanières doivent traiter un nombre de plus en plus important d'opérations de commerce quel que soit le régime appliqué à la marchandise. De plus, les opérateurs commerciaux sont de plus en plus exigeants sur les délais de livraisons qui sont devenus de plus en plus courts, selon

des logiques de flux tendus, et que les procédures douanières ne doivent pas contribuer à alourdir. Enfin, les Etats sont engagés dans une concurrence entre territoires économiques : des procédures douanières trop contraignantes pourraient impliquer une délocalisation des activités économiques et commerciales vers d'autres territoires aux procédures plus souples. C'est dans cet environnement que se structure le discours sur la gestion des risques qui entend proposer un compromis acceptable entre liberté du commerce et mise en œuvre des contrôles (fiscaux, douaniers et de sécurité). La gestion des risques est ainsi appréhendée comme un nouveau paradigme d'action visant à permettre la circulation des flux commerciaux mais aussi de mettre en œuvre un contrôle de ces flux, deux dimensions qui étaient jusqu'alors considérées comme antinomiques.

Ce qui est nouveau dans ce processus de réforme de l'action douanière, ce n'est pas tellement l'apport d'une réflexion en termes de « risques » (celle-ci a toujours été implicitement présente dans les stratégies douanières) mais plutôt le fait que cette notion est désormais au centre de toutes les activités de contrôle, faisant passer les modes plus intuitifs, locaux et immédiats au second plan pour valoriser une approche rationnelle et globale des modes de contrôle. Celle-ci ne peut se structurer qu'au travers de la mise en œuvre d'un processus général d'informatisation des procédures douanières et à l'interopérabilité entre systèmes nationaux.

L'un des principaux outils mis en place au niveau communautaire a consisté dans la création d'un « formulaire d'information sur les risques », utilisé par les douanes pour échanger rapidement de l'information et cibler les chargements à vérifier. Il a pour objet d'échanger des informations sur les risques se rapportant à des présomptions suscitées par les contrôles de routine.

Celle-ci avait été intégrée dans le code des douanes communautaires en 2005⁷⁸² et apparaît clairement comme une méthode centrale de contrôle dans le nouveau code des douanes de l'Union entré en application en 2016. Les travaux de coopération se sont ensuite poursuivis sur ces enjeux, conduisant la Commission européenne à publier, en janvier 2013, un premier bilan en la matière. Ils conduiront le Conseil de l'UE à mandater la Commission pour approfondir ce travail avec la perspective d'aboutir à une stratégie européenne en

⁷⁸² Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil.

matière de « gestion des risques en matière douanière ». Celle-ci a été publiée en 2014⁷⁸³ et accompagnée d'un plan d'action organisé autour de 7 objectifs : 1) améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage ; 2) veiller à la disponibilité des données sur la chaîne d'approvisionnement et au partage des informations relatives aux risques entre les autorités douanières ; 3) mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d'atténuation des risques ; 4) renforcer les capacités ; 5) promouvoir la coopération entre services et le partage d'informations entre les autorités douanières et autres au niveau des Etats membres et au niveau de l'UE ; 6) renforcer la coopération avec les opérateurs ; 7) exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale. Stratégies d'informatisation et de gestion des risques douaniers vont aujourd'hui de pair, conduisant à développer des approches de coopération douanière fondées sur un partage massif et en temps réel d'information en vue de déployer une plus grande sélectivité des contrôles.

3 – Tracer les flux à l'aéroport Charles de Gaulle

Selon la DGDDI, la création en 2005 d'un pôle et d'une cellule de renseignement et d'orientation des contrôles (CROC) au sein de chaque direction régionale, de même que la réorganisation de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), ont permis d'améliorer la collecte et le traitement du renseignement, de rationaliser les contrôles et d'obtenir des résultats en progression dans tous les secteurs de la lutte contre la fraude.

En 2010, à l'aéroport de Paris CDG, la CROC est composée de 6 agents (3 inspecteurs et 3 contrôleurs des douanes). Sa mission première est la collecte, le traitement et la valorisation du renseignement. Il a accès au Système d'Information et de Lutte contre la Fraude (SILCF), traite les fiches CERES (provenant des « remontées » effectuées par les agents), les avis de fraude, etc. Outre le renseignement, la CROC s'occupe également de l'orientation des contrôles, de la fiabilisation des indicateurs, de la lutte contre la fraude (mise en place de contrôles renforcés, réalisation de formations), du DOR (document d'orientation régional) lui-même décliné en DAL (directives d'application locale). La CROC est également le point de contact local avec la Direction Nationale du

⁷⁸³ Communication de la Commission relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière : faire face aux risques, renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et faciliter le commerce / COM/2014/0527 final.

Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) et sert d'interface avec les différents services de contrôle. Dans sa mission d'orientation des contrôles, la CROC gère les « Proreg », des analyses de risque et la programmation des contrôles. Ces « Proreg » constituent une échelle inférieure aux « Pronat ». Des critères nationaux de ciblage (Crinat) et locaux (Criloc) servent d'outils pour cibler les flux à risque.

« De 1982 à 2008, nous avons utilisé un outil informatique dénommé SOFI. Depuis, nous utilisons DELTA. Avant beaucoup de bureaux de douanes avaient une approche manuelle. On ne mesurait pas. Avec la LOLF aujourd'hui, on est obligé de mesurer beaucoup plus d'éléments. Autrefois, on avait les piles de déclarations et on choisissait dans le tas, au flair. Aujourd'hui on essaie de cibler sur la base de critères, les CRILOC : l'objectif c'est de sortir 10% des déclarations et d'appliquer un taux de contrôle précis »

Responsable des douanes, Roissy

« Sur le choix des critères, il ne faut pas être trop large ni trop restreint. Si on retenait des critères trop larges, on bloquerait tout le trafic de marchandises légales en provenance de Chine. »

Agent des douanes, CROC de Roissy

A Roissy comme au Havre, les CROC ont intégré une fonction de « supervision » (un par bureau à Paris CDG soit une dizaine de personnes) afin notamment d'harmoniser les procédures de ciblage mises en œuvre par les différents agents dans les bureaux. On remarquera également que les directions régionales des douanes tendent à spécialiser une unité particulière afin de maximiser l'efficacité du ciblage.

« A Roissy, nous avons une cellule de ciblage fret (CCF). Au départ c'était une brigade de surveillance des douanes qui faisait le fret. Depuis la mise en place de la CCF, cette cellule ne fait que de la Lutte Contre la Fraude, c'est-à-dire des stups, de la convention de Washington, des armes, etc. Elle n'intervient pas sur le strict volet fiscal lié au dédouanement »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

« Le ciblage sur manifeste effectué par la CELTIC (Cellule de Lutte contre les Trafics Illicites par Conteneur) ; c'est une cellule spécialisée qui a le plus gros rendement en termes de contentieux »

Responsable des douanes, Le Havre

Certaines des actions de contrôle concernent des marchandises en transbordement. Ces dernières ne sont pas dédouanées et n'entrent donc pas sur le territoire national et européen. N'étant pas importées, elles ne contreviennent donc pas aux réglementations douanières relatives aux fraudes financières. Il faudrait pour cela qu'elles franchissent la frontière douanière ; or elles demeurent en zone sous douane en attendant d'être transbordées pour atteindre une autre destination. Néanmoins, le simple fait qu'elles passent sur le territoire national, les rend « contrôlables » : si elles n'ont pas franchi la frontière douanière, elles ont en effet passé la frontière nationale ce qui les rend susceptible de contrevenir à un certain nombre de réglementations, notamment en matière pénale. Ainsi, s'il ne peut y avoir de fraude douanière au sens strict du terme (pas de droits et taxes éludés ou compromis), cela ne veut pas pour autant dire qu'elles n'intéressent pas les services douaniers. Comme le note un des agents des douanes interrogé à Roissy :

« Cette action sur les marchandises en transbordement, on peut considérer que ça rentre dans le cadre de l'assistance mutuelle entre administrations douanières »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Il y a ici une sorte de paradoxe puisque ces marchandises de fraude ne vont pas affecter directement la sécurité du territoire national. Elles sont à destination d'autres Etats, parfois non membres de l'UE. Cette solidarité entre administrations douanières peut être complétée par un autre argument. Celui de réaliser « une bonne prise » pour les agents, sachant que les indicateurs de performance visent explicitement la lutte contre les grandes fraudes et la criminalité organisée. De fait, on est ici en présence d'une forme de « policing global », puisque le flux est contrôlé et capté sur un nœud logistique par lequel il ne fait que transiter. L'administration douanière française intervient donc pour protéger un territoire qui n'est pas le territoire français voire européen. Si toutes les administrations douanières effectuent ce type d'intervention sur des marchandises en transbordement, on voit donc apparaître un « border policing en réseau » où chaque administration contrôle un nœud logistique particulier pour faire face à une menace commune.

Mais, cette réflexion peut également être recontextualisée au regard d'une forme de « concurrence / émulation » relative entre services douaniers. Par exemple, en ce qui concerne le trafic de containers, le port du Havre ne capte pas l'essentiel des flux au niveau européen. D'après les entretiens réalisés auprès de certains douaniers havrais en charge du

renseignement et du ciblage de containers dans le domaine de la « surv » (surveillance), cette difficulté du Havre à s'imposer comme un point d'entrée principal en Europe pour le trafic commercial de containers a des effets sur la géographie des contrôles et les lieux/nœuds où sont effectivement captés les flux illégaux et criminels.

« Parfois on est frustré. On voit nos collègues de Rotterdam faire de très belles affaires de stupéfiants ou de cigarettes sur des containers. C'est vrai que ce sont de bons professionnels. Mais le fait que beaucoup de transporteurs déchargent d'abord chez eux, ça leur facilite la tâche. Ils sont en amont du flux. Ensuite les bateaux passent par chez nous, et il nous reste les miettes »

Agent des douanes, Brigade de surveillance des containers, Le Havre

Si l'on prend pour acquis cette hypothèse que la réalisation d'une saisie douanière ne résulte pas seulement du ciblage adéquat d'un flux entrant sur le territoire, mais qu'elle dépend également à la fois du trajet international de ce flux au travers de plusieurs places de commerce et de la capacité des agences de contrôle placées en amont à l'intercepter, alors on comprend mieux pourquoi les volumes saisis dans certains ports peuvent fluctuer parfois de manière importante d'une période à l'autre. Cette approche remet en question la pertinence de bâtir des profils et des analyses de risque uniquement nationales. Ces dernières seraient dès lors construites sur des données incomplètes (sauf à considérer que le modèle opère des redressements de données ou simule des scénarios aléatoires) ... sinon fausses. De fait, seule une approche qui construirait des profils de risque à partir de données croisées – et en temps quasi réel – serait sans doute susceptible d'être fondée. Or les conditions requises sont nombreuses et impliquent un partage d'informations et un travail en réseau des différentes administrations douanières

Les documents de dédouanement ne peuvent donc pas être utilisés pour fournir de l'information sur ces marchandises en transbordement qui ne font finalement que transiter sur le territoire national.

« Nous étudions donc le contenu de l'avion avant qu'il se pose en nous basant notamment sur les informations de la lettre de transport aérien (LTA). Certains trafics opèrent sur des trajets indirects. Les organisations criminelles cherchent à brouiller les pistes en cassant les trajets »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Les échanges d'information prennent d'autres formes de la voie informatisée. Au début de l'année 2010, la direction des douanes de Roissy a ainsi accueilli trois délégations internationales venant de Bulgarie, du Vietnam et de Hong Kong. Ces rencontres entre administrations, qui permettent notamment de procéder à des visites de sites en exposant les techniques de contrôle, permettent d'échanger des méthodes de travail et des engagements en matière de lutte contre la fraude. Les renseignements échangés entre services nationaux permettent ainsi de procéder à des prises :

« Nous avons contrôlé un chargement de pièces destinées à assurer la stabilité des ponts. Ce sont des pièces assez volumineuses et onéreuses. On avait un renseignement américain nous disant qu'il y aurait de la cocaïne cachée dans cet envoi. Quand on les a finalement reçues, on a passé la marchandise aux rayons X »

Agent des douanes, Cellule ciblage du fret de Roissy

Des douaniers américains sont d'ailleurs installés en permanence sur le port du Havre qui participent pour les autorités américaines au ciblage en amont des containers.

L'évaluation par la Commission européenne du programme Douane 2002 soulignait par exemple que les coopérations informelles et la mise en réseau des acteurs douaniers européens apparaissaient comme une conséquence indirecte, mais bien réelle, des regroupements de professionnels lors des séminaires communs. Cette mise en réseau a pu se structurer comme le démontre la mise en place d'un « groupe de contact » dénommé RALFH (contact group of customs managers of northern ports) réunissant des responsables douaniers de plusieurs ports du nord de l'UE. Il est difficile de savoir quel poids véritable ce groupe de contact entre ports européens peut avoir sur les pratiques de coopération. Il constitue sans aucun doute une voie parmi d'autres d'échanges d'informations et de renseignements au niveau international. Comme le soulignait l'un des douaniers interrogés au port du Havre :

« Le groupe RALPH continue de se réunir ... Mais en fait on ne sait pas trop comment les choses fonctionnent. Ce type de coordination internationale s'effectue plutôt au niveau de la direction générale. En plus, les travaux sont en anglais, ce qui limite l'implication de certains douaniers qui ne maîtrisent pas la langue de travail ... »

Agent des douanes, Le Havre

L'agrément des opérateurs commerciaux expose une autre voie d'entrée pour contrôler les flux. Il s'agit alors moins de contrôler le flux lui-même que son émetteur. L'une des modalités pour réguler les flux d'échanges sur la plateforme de transport consiste à mieux connaître les acteurs qui y opèrent de manière régulière. Avérer qu'un opérateur est « sûr » (tant au niveau de la sûreté du transport et des expéditions que de fraude commerciale) consiste alors à prendre comme hypothèse que ses transactions commerciales sont elles-mêmes sûres.

La notion d' « opérateur économique agréé » (OEA) introduit certains déplacements dans la façon dont est envisagée la relation entre les autorités douanières et le monde du commerce. L'opérateur commercial n'est plus d'abord considéré comme un fraudeur potentiel mais comme un partenaire créateur de richesses dont il s'agit, pour les Etats membres, de faciliter les opérations internationales. C'est donc un référentiel basé sur la confiance qui est substitué à celui du soupçon. Néanmoins, ce déplacement est encadré puisqu'il passe par l'intermédiaire d'un processus de labellisation et d'agrément douanier reposant sur des critères rationalisés déterminés a priori.

Cette démarche est envisagée dans un cadre européen, ce qui apparaît comme un saut qualitatif impliquant une mise en réseau des administrations nationales qui devront à l'avenir partager de l'information avant d'attribuer le statut d'OEA. Elle entend ainsi dépasser, au moins au niveau de l'ensemble des Etats membres de l'UE, les risques liés à l'attribution du statut pour un opérateur qui suivrait les réglementations dans certains Etats mais pas dans d'autres. L'autorité douanière compétente pour délivrer un certificat OEA dans un Etat membre se voit imposer par le nouveau code des douanes de communiquer les informations relatives à la demande aux autorités douanières de tous les autres États membres.

La mise en place de ce système poussé d'agrément des opérateurs économiques participe d'une redistribution des compétences entre le public et le privé en matière de contrôles des flux internationaux de marchandises. Les opérateurs privés se voient plus ou moins contraints d'adopter des dispositifs de prévention et de contrôle au sein de leurs organisations s'ils veulent bénéficier de facilités douanières pour leurs opérations commerciales. Les services douaniers incitent donc fortement les opérateurs économiques à réduire les risques de fraude ou d'atteinte à la sécurité/sûreté de la chaîne logistique internationale, tout en se posant comme des régulateurs de cette chaîne.

A Roissy, un service douanier particulier, le SRA a été mis en place en mai 2007 afin de mettre en œuvre ces procédures en procédant à des audits chez les opérateurs économiques et logistiques. A la fin de l'année 2009, une vingtaine d'opérateurs avaient été certifiés à Roissy et une dizaine étaient en cours de certification (pour cent cinquante certifications au niveau national). Par exemple, en juin 2009, Chronopost annonçait avoir reçu, le double certificat d'Opérateur Economique Agréé (OEA) à la fois pour la simplification de ses procédures douanières et pour sa sécurité/sûreté de la part de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects.

L'une des modalités de mise en œuvre du contrôle du fret pour les services douaniers consiste à utiliser des systèmes d'information permettant de tracer les flux. Au Havre, les acteurs du port ont mis en place un « cargo community system AP+ ». Il s'agit d'une sorte de guichet unique électronique du port qui automatise, optimise, et sécurise les processus métiers entre tous les intervenants de la chaîne logistique portuaire. Selon la société qui a mis en place cette solution informatique, la SOGET, le système CCS AP+ permet : une accélération du passage de la marchandise ; la sécurisation de la chaîne logistique par le suivi en temps réel de tous les mouvements et de tous les changements de statut des marchandises ; un rationalisation des procédures en conformité avec les réglementations françaises et européennes ; l'envoi en temps réel des notifications d'arrivée et de sortie à l'Export Control System européen permettant à l'exportateur d'attester de la sortie effective du territoire de l'Union ; la diminution des impacts environnementaux par la suppression des déplacements inutiles des hommes et des marchandises et par la dématérialisation d'un grand nombre de documents papiers. Outre l'automatisation de certaines procédures, ce système permet de tracer les marchandises : à l'import (de la prévision de débarquement au retour du conteneur vide après dépotage chez l'importateur), mais aussi à l'export (de la confirmation de booking à l'embarquement du conteneur) et en transit (intérieur, extérieur, d'un entrepôt à un autre). L'opérateur du CCS AP+ est la société SOGET (un partenariat public-privé entre la Communauté Portuaire Havraise et le Grand Port Maritime du Havre). Ce système est aujourd'hui opérationnel dans les ports du Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille, Pointe à Pitre et Fort de France. SOGET est le co-fondateur avec l'Université du Havre de SEFACIL, groupement d'intérêt scientifique sur la Sécurisation et la Facilitation de la Chaîne Internationale Logistique. Au niveau aéroportuaire, Aéroport de Paris étudie également des projets relatifs à la dématérialisation des documents et la mise en place un Cargo Community System (CCS).

Ce sont les sociétés Cargonaut et Traxon qui travaillent à sa mise en place du CCS à Roissy-CDG. Parallèlement à la mise en place de ces systèmes auxquelles la douane est connectée, les opérateurs de fret, et notamment de fret express, sont également capables de tracer leurs colis et envois. Par exemple, Air France-KLM Cargo fait partie des premières compagnies aériennes qui ont développé des solutions “sans papier” pour le fret. De même, les opérateurs de fret express peuvent tracer l’ensemble de leurs marchandises. Tout au long de son histoire FedEx a par exemple développé des instruments permettant de dématérialiser les procédures et de procéder à leur suivi⁷⁸⁴.

Aujourd’hui, les administrations douanières des deux sites travaillent à la mise en place des réglementations relatives à l’Import Control System (ICS) et Export Control System (ECS)⁷⁸⁵. Les obligations liées au projet ICS (Import Control System) entreront en vigueur au 1er janvier 2011. A partir de cette date, les opérateurs devront transmettre aux services douaniers les données exigibles à des fins de sûreté et de sécurité préalablement à l’entrée dans le territoire de l’Union européenne.

Les méthodologies non intrusives de contrôle sont également utilisées par les services douaniers. A Paris CDG, les agents des brigades des douanes patrouillent sur la zone en retrait des bureaux, et rabattent les camions circulant dans l’enceinte de la plate-forme vers des zones spécifiques de contrôle. C’est notamment près des entrepôts d’Air France cargo que ces camions sont soumis à une radiographie de leur contenu grâce à l’utilisation de

⁷⁸⁴ En 1986, il lance « SuperTracker », un scanner de bord pouvant enregistrer les informations détaillées sur le colis. En 1993 est mis en place un logiciel (« Tracking Software ») permettant aux clients de suivre leurs expéditions de leur lieu de travail. Le « Service Guide System » inclut un annuaire international disponible sur disquette. Federal Express devient ainsi la première entreprise de transport express à insérer des informations relatives aux destinations sur disquette. De même, le service « Clear Electronic Customers Clearance System » est créé pour accélérer le dédouanement des colis pendant leur trajet. En 1994, le logiciel « FedEx Ship » (aujourd’hui « FedEx Ship Manager QuickShip ») permet aux clients d’initier et gérer leurs demandes d’expédition et d’informations depuis leurs bureaux. En 1996 FedEx reçoit la certification ISO 9001 pour l’ensemble de ses activités opérationnelles à travers le monde. FedEx devient également la première entreprise permettant à ses clients d’effectuer des envois en ligne avec la mise en place de « FedEx interNetShip » (« FedEx Ship Manager » aujourd’hui). En 2002, lancement de « FedEx InsightSM » (en entrant simplement un identifiant personnalisé, plutôt que le numéro du bordereau d’expédition du colis, les clients peuvent connaître la position et le contenu des expéditions entrantes et sortantes en transit). De même, FedEx lance « FedExPowerPad » aux Etats-Unis, un dispositif de bord sans-fil permettant aux coursiers d’envoyer et de recevoir des informations sur les colis en temps réel.

⁷⁸⁵ Les règlements CE n°648/2005 et n° 1875/2006 ont défini le traitement des déclarations sommaires sécurité à l’importation et à l’exportation dans la Communauté, ainsi que les systèmes d’échanges des données utiles entre Etats membres : le système ICS (import control system) pour l’importation et le système ECS (export control system) pour l’exportation. Le règlement (CE) n° 273/2009 de la Commission du 2 avril 2009 (paru au JOCE du 3 avril 2009) définit une phase transitoire pour la mise en œuvre d’ICS et d’ECS au 1er juillet 2009. Cette phase transitoire consiste à reporter au maximum au 1er janvier 2011, l’obligation pour les opérateurs de transmettre aux autorités douanières les données sûreté / sécurité prévues par le règlement 1875/2006 à l’importation comme à l’exportation.

scanners mobiles. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, avait inauguré à Gennevilliers le premier des quatre camions scanner mobile pour la douane. Ces camions sont conçus et équipés pour une utilisation itinérante en appui des brigades des douanes. Ils permettent de visualiser les chargements de véhicules circulant sur les axes routiers et autoroutiers français, préalablement à une fouille approfondie. Ces scanners mobiles impliquent la mise en place d'un périmètre de sécurité.

Le port du Havre dispose quant à lui du Sycoscan, un scanner géant qui permet de passer des conteneurs entiers à la radioscopie ainsi que le camion. Les conteneurs qui font l'objet d'un examen au Sycoscan sont sélectionnés soit sur la base du manifeste étudié par la CELTIC (Cellule de Lutte contre les trafics Illicites par Conteneur), ensuite par les décisions de contrôle des agents.

Ces technologies de contrôle, si elles contribuent à améliorer le travail douanier, ne sont cependant pas toujours opérationnelles et des difficultés subsistent. D'une part, elles coûtent relativement cher (plusieurs millions d'euros) et ne peuvent pas être généralisées sur tous les ponts d'entrée du territoire national. D'autre part, elles ne garantissent pas à 100% la découverte de la marchandises de fraude. Par exemple, certains containers contiennent des marchandises groupées. La recherche d'économies par les opérateurs économiques conduit en effet à regrouper au sein d'un même container des marchandises différentes. Ce mode de conditionnement rend plus délicate la découverte des marchandises de fraude. Comme le note un douanier interrogé :

« Lorsque l'on a du groupage, il est vrai qu'il est plus difficile de lire les images du rayon X. Les marchandises n'ont pas la même densité et les images ne sont pas toujours aussi exploitables que l'on souhaiterait »

Agent des douanes, Roissy

De même, certaines stratégies de fraude peuvent s'adapter à ces nouvelles technologies de contrôle des flux :

« Nous avons eu une affaire avec des pièces volumineuses destinées à construire des ponts ... On avait un doute sur la marchandise et on les a passées aux rayon X ; mais ça n'a rien donné. Alors, on a commencé à les démonter ... Mais on s'est fait peur car ce sont des marchandises assez couteuses. Dans la première que nous avons sondée, il n'y avait rien. On a hésité mais on a décidé d'ouvrir la deuxième. Et là on est tombé sur de la

cocaïne. En fait, les trafiquants avaient pressé la cocaïne pour qu'elle ait une densité « homogène ». Elle était fondue dans la masse de la pièce... »

Agent des douanes, Roissy

En outre, ce sont souvent les « gros chargements » (containers) qui sont soumis à ces scanners géants. Les petits envois parcellisés ne font pas l'objet du même traitement. En effet, avec le développement du fret express, de nombreuses compagnies aériennes et « expressistes » tels FEDEX procèdent à des envois rapides qui ne peuvent pas tous être immobilisés à des fins de contrôle. Par exemple, en octobre 2002, Air France cargo lancé une nouvelle gamme de produits et de services : express (Equation), spécifique cargo (Variation) personnalisé (Cohesion) et fret standard (Dimension). Depuis le mois d'août 2003, elle propose de nouvelles fonctionnalités (système de tracking et de recherche des horaires améliorés) sur son site internet www.SkyTeam.com. En mai 2005, elle lance le produit « Variation Pharma », dédié au transport de produits pharmaceutique. La diversité des offres et des opérateurs de fret express se combine donc à la multiplicité des routes. Le développement du commerce par internet (concernant des marchandises légalement ou illégalement importées) renforce ce processus de parcellisation du commerce international et la logique des « petits paquets » qu'il devient impossible de contrôler concrètement à 100%. La mobilisation des acteurs privés du fret express est intéressante, mais elle concerne davantage des objectifs de « sûreté » des envois (lutte contre la menace terroriste) et peu la lutte contre les fraudes douanières. Comme le souligne un douanier interrogé :

« Si on commence à se pencher sur les petits envois, notamment ceux en provenance de Chine, on peut faire des affaires nombreuses ... mais pas très intéressantes. On va tomber sur un T Shirt de contrefaçon commandé par internet par un père de famille qui ne s'aura même pas qu'il a fraudé. Les poursuites et les procédures sont lourdes pour pas grand-chose car en général, nous ne pouvons pas nous retourner contre l'expéditeur ... »

Agent des douanes, Roissy

La parcellisation du trafic, c'est-à-dire la multiplication des envois en petites quantités, peut donc constituer une stratégie de contournement de la surveillance et du contrôle. Si la collecte de renseignement et le développement de l'analyse de risque entendent limiter les effets de cette parcellisation des trafics, il est difficile de croire qu'elle stoppe les flux illégaux. Les envois interceptés par les services de contrôle peuvent donc être perçus

comme augmentant le coût de transaction pour les entreprises criminelles mais pas comme anéantissant leur marge et leurs bénéfices. La parcellisation des envois frauduleux peut donc être conçue comme une stratégie visant à déborder les administrations de contrôle. Les flux légaux du commerce servent ici à dissimuler les expéditions déviantes. De même, les saisies douanières peuvent être comparées à une forme spécifique de droit de douane, c'est-à-dire correspondre à une somme prélevée à l'entrée sur le territoire, si ces dernières ne s'avèrent pas suffisamment dissuasives pour diminuer la rentabilité de cette forme de trafic.

Les mailles du filet de contrôle peuvent donc être considérées comme parfois trop larges. Néanmoins, trop les resserrer aurait d'autres coûts, notamment en termes d'augmentation des moyens et des personnels de contrôle, mais surtout de ralentissement général de l'écoulement des flux, ce qui, dans une époque mondialisée où la compétition entre territoire et opérateurs (économiques, de transport, logistiques) est forte, détournerait les flux commerciaux du territoire national et européen.

Sur ces nœuds de surveillance et de contrôle, les différents services apparaissent relativement spécialisés dans leurs tâches et leurs missions. Chacun demeure clairement centré sur ses domaines de compétence, ce que retraduisent bien les statistiques d'activité qui démontrent que ce sont les services douaniers qui sont les mieux positionnés pour constater les trafics liés aux flux de biens illicites, alors que des forces telles que la PAF sont mobilisées principalement sur l'immigration irrégulière. La notion de « gestion intégrée » des frontières apparaît donc ici comme le résultat de l'addition de logiques de contrôle qui se déploient de façon parallèle. L'échelon préfectoral peut dès lors constituer un lieu de coordination entre les différentes dimensions du contrôle frontalier (fiscal, fraudes, immigration clandestine, sanitaire).

Les procédures de contrôle des flux de biens interviennent à plusieurs étapes de circulation du flux : lors d'un simple transbordement, lors d'un contrôle à posteriori, lors du dédouanement de la marchandise ou après sa mise en libre circulation. La palette des contrôles potentiels est donc étendue même s'il apparaît aujourd'hui impossible de contrôler l'ensemble des flux du commerce international.

Les opérateurs économiques et logistiques apparaissent comme les nouvelles cibles du contrôle préventif avec la mise en place de certifications du type Opérateur Economique

Agréé. Aux stratégies de ciblage (par exemple centrées sur le couple pays/produit) viennent donc progressivement s'ajouter des modes de ciblage prenant en compte l'identité des opérateurs économiques et du transport, selon une double logique de prévention du terrorisme et de la fraude douanière traditionnelle. A la multiplicité des routes correspondent en effet celles des acteurs économiques et du transport. De fait, ce sont les nouveaux entrants sur le marché qui peuvent être appréhendés par les autorités de contrôle comme les plus « à risque » c'est-à-dire susceptibles d'alimenter un trafic.

Avec l'informatisation générale des opérations de dédouanement et logistiques émerge la volonté de ne cibler qu'une partie des flux internationaux de biens à des fins de contrôle. La transmission préalable d'information avant le dédouanement est permise par ce processus de dématérialisation des opérations douanières.

Le ciblage est souvent centré sur l'interception de grandes quantités de marchandises de fraude. Sur les sites de Roissy et du Havre, on constate que l'activité des agents en charge du ciblage est de plus en plus l'objet d'une supervision visant à harmoniser les approches professionnelles. De même, ce sont certaines unités particulières de contrôle qui permettent de saisir de grandes quantités de marchandises de fraude.

Les technologies permettent de suivre en temps réel et de tracer les flux de marchandises. Elles sont utilisées principalement par le secteur privé, notamment les compagnies aériennes cargo et les acteurs du fret express. Les services douaniers sont souvent dépendants de cette information à laquelle ils ne sont pas toujours directement connectés. Certains projets tels les Cargo Community System (CCS) ainsi que les nouvelles réglementations européennes (Import Control System - ICS - et Export Control System ECS) vont dans le sens de cette information préalable et en temps réel.

Ces technologies permettent également de procéder à des contrôles non intrusifs au moyen de scanners mobiles ou fixes permettant de connaître le contenu de certaines cargaisons.

Les technologies de contrôle et les stratégies de ciblage des flux frauduleux peuvent être mises en difficulté par certaines modalités de fraude telles que la parcellisation des envois. Le groupage de marchandises peut également complexifier l'interprétation des résultats lors des passages au scanner. Enfin, les micro-fraudes parcellisées, notamment la contrefaçon ou les médicaments de fraude, sont difficilement appréhendables dans les stratégies de contrôle car peu rentables en termes de contentieux douaniers. Si elles ne

menacent pas véritablement, de part leur volume individuel, la sécurité du territoire et de la population, elles constituent au final des « menaces par incrémentation » difficilement contrôlables et susceptibles d'avoir des effets néfastes à moyen et long terme.

La coopération douanière européenne s'est progressivement structurée sur une base exogène. En effet, l'Union européenne a elle-même signé un certain nombre d'accords internationaux en matière de coopération douanière et de lutte contre la fraude. Des accords ont ainsi été conclus avec le Canada, la Corée, les États-Unis, Hong Kong, l'Inde, la Chine et le Japon, mais aussi avec la Russie ou l'Ukraine. Il s'agit d'une forme de « bilatéralisme de zones » qui met en relations l'UE en tant qu'acteur surplombant les États membres et divers partenaires étatiques. Pour l'UE, les accords bilatéraux préexistants, établis par ses États membres avec des partenaires extérieurs, peuvent rester en vigueur à la condition qu'ils ne soient pas incompatibles avec les compétences communautaires ou avec les dispositions de ces nouveaux accords. Le droit européen prime donc le droit national. En termes de gouvernance, chacun des accords conclus par l'UE donne lieu à l'institution d'un « comité mixte » de coopération douanière composé de représentants des services compétents dans les pays tiers, de la Commission européenne mais aussi des autorités douanières des États membres. Le rôle de ces comités mixtes est de superviser la mise en œuvre de l'accord et de formaliser un espace de travail pour la préparation des réunions avec des organisations internationales telles que l'OMD. Ce comité mixte peut adopter des décisions et des recommandations. Cette formalisation n'épuise pas les espaces de coopération, puisque de nombreuses rencontres informelles, souvent organisées en marge des sommets internationaux, sont réalisées pour discuter de la mise en œuvre de ces accords de coopération. En outre, on assiste aujourd'hui à un processus de reconnaissance mutuelle des programmes de certification OEA (opérateurs économiques agréés) entre les grands acteurs du commerce international. L'Union européenne a ainsi conclu des accords de reconnaissance mutuelle des programmes OEA avec la Norvège, la Suisse, le Japon, Andorre, les États-Unis et la Chine. Cette reconnaissance mutuelle des certifications d'opérateurs commerciaux permet d'opérer une sorte de chaînage mondial des espaces de contrôle douaniers. Elle véhicule une forme de coopération douanière relativement inédite qui ne centre plus le contrôle douanier sur la maîtrise d'un territoire, mais sur l'attribution d'un niveau de risque à un acteur commercial et à ses activités.

La Commission européenne publie également des « schémas directeurs relatifs aux douanes » destinés aux candidats à l'adhésion à l'UE, mais aussi à toute administration douanière susceptible de s'inspirer des référentiels européens. Une première série de ces documents avait été élaborée en 1998 pour aider les autorités douanières des pays candidats à se conformer à la législation et aux normes de l'Union. Ces référentiels, actualisés en 2007, ont fait l'objet d'une nouvelle publication en 2016. Ils couvrent désormais 19 domaines clés : législation, organisation et encadrement, gestion des ressources humaines, éthique douanière, formation, communication, dettes douanières, facilitation des échanges, sécurité de la chaîne d'approvisionnement, gestion des risques, contrôles frontaliers et intérieurs, fonctions d'enquête et d'exécution, transit douanier, contrôle et audit a posteriori, droits de propriété intellectuelle, technologies de l'information et des communications, infrastructure et équipement, laboratoire des douanes, audit interne. S'ils n'ont aucune valeur juridique contraignante, ils participent du déploiement d'un pouvoir normatif, un soft power douanier, déployé par les instances européennes au niveau international.

Outils multilatéraux, régionaux et souvent bilatéraux d'assistance mutuelle tendent donc à se superposer et à être utilisées par les administrations nationales comme des canaux d'information mobilisables spécifiquement. S'il existe des accords d'AAMI au niveau international, principalement encouragés et gérés par l'Organisation Mondiale des Douanes, l'Union européenne a développé ses propres outils régionaux d'assistance mutuelle. Celle-ci se présente aujourd'hui à la fois comme une base de coopération entre administrations douanières des Etats membres, mais aussi comme un espace de coopération visant l'harmonisation de cette action douanière voire son intégration et sa supranationalisation partielle. Pour autant, on a pu constater que ce processus demeurait largement inachevé. En outre, la coopération douanière européenne apparaît comme l'un des maillons d'une chaîne de coopération plus large faisant intervenir des acteurs publics mais aussi privés (transporteurs, courtiers en douane, entreprises) impliqués dans la régulation mondiale des circulations. Cette coopération douanière européenne apparaît donc comme enchâssée dans d'autres dynamiques de coopération douanières, devenant un îlot d'un « archipel de coopérations » plus large et en redéfinition constante.

V - Instrumentations et multivalence des douaniers français

Depuis une trentaine d'années, les politiques publiques de sécurité ont tendu à se structurer progressivement autour de la réponse à apporter aux phénomènes d'« insécurité ». Sur un plan combinant approche internaliste et externaliste, elles ont également défini la menace comme provenant de la criminalité organisée (trafics internationaux de stupéfiants, trafics d'armes, blanchiment etc.), de l'immigration irrégulière et du terrorisme. Quelle est aujourd'hui la place de la douane dans ce champ « interne » de la sécurité ? Comment se définit-elle et comment la définit-on ? L'analyse des processus de classement/déclassement de la douane comme force de sécurité intérieure peut être appréhendée par l'examen minutieux des dispositifs normatifs qui ont servi de substrat à l'édification de politiques publiques de sécurité depuis la fin des années soixante-dix.

Les forces douanières ont été intégrées ces dernières années à de nombreux dispositifs de sécurité intérieure selon des modalités diverses qui sont généralement révélatrices de jeux de classement/déclassement comme force de sécurité intérieure. Ces jeux donnent à voir de fortes tendances à l'instrumentalisation des douanes en ce domaine auxquelles l'institution douanière oppose généralement une dynamique d'autonomie. Elle illustre la multivalence des services douaniers qui ont été instrumentés tour à tour dans le domaine de la délinquance générale, de la gestion de l'immigration irrégulière, et aujourd'hui du terrorisme.

A - La reconnaissance d'une place aux douaniers français dans les politiques de sécurité intérieure

Il est possible de faire remonter cette volonté d'instrumenter les douanes dans le champ de la sécurité intérieure au début des années 1990. La circulaire du 9 septembre 1993 définissait les modalités d'élaboration des Plans Départementaux de Sécurité (PDS). Ceux-ci avaient été signés dans le droit fil de la création des directions départementales de la sécurité publique⁷⁸⁶. Quatre missions sont déclarées comme prioritaires dans la démarche des PDS : la lutte contre les violences urbaines, la lutte contre la drogue, la lutte contre la

⁷⁸⁶ Décret n°93-1031 du 31 août 1993 portant création des directions départementales de la sécurité publique. Les PDS prennent comme base territoriale le département. Ce sont des actes unilatéraux visant prioritairement au renforcement de la coordination des forces publiques engagées dans la lutte contre la délinquance et l'insécurité.

petite et moyenne délinquance, la lutte contre l'immigration et le travail clandestin. Ce texte assimilait déjà la douane à une force de sécurité en soulignant que « le gouvernement s'est fixé parmi d'autres priorités, celle primordiale aux yeux de nos concitoyens, de rétablir la sécurité des personnes et des biens. C'est une exigence républicaine dont la mise en œuvre repose d'abord sur la mobilisation des pouvoirs publics et au sein de ceux-ci, de l'autorité préfectorale, de l'autorité judiciaire, et des institutions plus spécifiquement chargées de maintenir l'ordre, de prévenir et de réprimer la délinquance dans des domaines de compétence complémentaires : la police nationale, la gendarmerie nationale, la douane ». La douane est ainsi citée comme troisième force de sécurité aux côtés des services de police et de gendarmerie. L'élaboration des PDS avait donc comme conséquence de poser les bases d'une rationalisation de l'action des forces de sécurité, au moins sur le papier.

C'est aux directeurs régionaux des douanes qu'avait été dévolue la charge de discuter au niveau départemental de l'élaboration, de l'application et du suivi du PDS. Le découpage géographique des circonscriptions douanières n'étant pas départemental, on aurait pu craindre alors l'émergence de difficultés dans la définition des interlocuteurs ou dans la coordination opérationnelle des forces. Or, il semble que ces problèmes ne se soient pas posés concrètement. Bien que la circulaire définisse « une complémentarité » entre les forces, elle ne s'attardait pas sur ses modalités concrètes de mise en œuvre, en laissant aux acteurs le soin de définir leur apport aux PDS et en leur donnant la possibilité d'envisager de manière fort large l'implication des douanes dans le dispositif. La DGDDI avait d'ailleurs posé quelques limites à l'intervention des services douaniers dans le cadre de ces PDS. Elle a d'abord fait valoir que cette participation devait être adaptée à leurs moyens disponibles. Elle s'est alors positionnée comme une force non spécialisée en matière de sécurité intérieure, indiquant que l'action des services douaniers en matière de sécurité devait tenir compte des autres missions douanières (notamment fiscales) et du nombre limité d'agents de terrain mobilisables. En effet, l'administration des douanes comptait 20 000 agents dont 8000 environ rattachés au service de la surveillance. La douane s'est alors également positionnée comme une force non généraliste en matière de sécurité. Ainsi, dans le cadre des PDS, la DGDDI a souligné que la douane serait plus particulièrement concernée par les dispositions concernant la lutte contre la drogue, l'immigration irrégulière et le travail clandestin, excluant de ce fait les autres secteurs prioritaires définis dans les PDS. Au-delà de ces deux réserves, la DGDDI prévoyait cependant que le degré

d'implication des unités de surveillance, de recherche ou d'enquête des douanes dans l'exécution des actions prévues par les PDS pourrait varier en fonction de l'évolution des situations locales et de la nature des interventions programmées pour atteindre son plus haut niveau dans les phases critiques justifiant la prise en compte prioritaire du facteur sécurité. L'engagement des forces douanières était posé en termes conditionnels, laissant apparaître l'un des modes de positionnement régulier de la douane par rapport aux injonctions aux coopérations formulées par les différentes autorités productrices des politiques de sécurité.

La volonté d'associer les services douaniers aux logiques de sécurité intérieure et de coopération policière sera entérinée par la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS). Dans son art 3, elle entend donner certaines orientations permanentes de la politique de sécurité en posant notamment le principe du « renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ». Elle vise alors également au « renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité, à partir des engagements internationaux et européens auxquels la France a souscrit ». La LOPS inclut également des développements concernant la protection de l'anonymat de certains agents des douanes⁷⁸⁷. Si l'impératif de protection des agents qui infiltrent des réseaux criminels organisés est pris en considération, la LOPS ne se penche cependant pas sur le problème d'une éventuelle extension des compétences judiciaires des douaniers qui avait focalisé l'attention au début des années 1990. Ainsi, suite à la LOPS, l'administration des douanes est pleinement associée au dispositif de sécurité intérieure. Elle occupe symboliquement la troisième position aux côtés de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Néanmoins, la loi prend en considération sa nature en notant implicitement sa non spécialisation dans le domaine de la sécurité intérieure. En effet, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces orientations, la LOPS souligne alors que le préfet « s'assure du concours de la douane à la sécurité générale dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration ». Il revenait donc au préfet d'assurer l'intégration des douanes aux politiques de sécurité menées au plan départemental selon des modalités prenant en considération leurs spécificités missionnelles. Les dispositions de la LOPS préservent alors les forces de douane d'une instrumentalisation systématique. Cependant

⁷⁸⁷ Son article 28 crée un article 39 sexies dans la loi du 29 juillet 1981 relative à la liberté de la presse qui punit d'une amende de 100 000 francs toute personne qui révèle, par quelque moyen que ce soit, l'identité de certains agents des douanes.

elles semblent induire, sans vraiment le nommer, un certain contrôle hiérarchique du préfet sur les forces de douane. Ces dernières doivent certes coordonner leur action avec les forces de police et de gendarmerie et cette coordination ne peut intervenir que dans le cadre de dispositifs pilotés au niveau préfectoral ou judiciaire. En revanche, cette nécessaire coordination et le primat du préfet dans la gestion départementale des forces de sécurité n'impliquaient pas nécessairement un strict contrôle hiérarchique. Or, définir les forces de douane comme troisième force de sécurité pouvait alors comporter implicitement les germes de l'institutionnalisation d'un contrôle préfectoral de fait. Les risques de voir certains préfets impliquer la douane dans des missions de sécurité qui sont aux marges de son activité s'en trouvaient de fait élargis. L'interprétation de la LOPS peut donc être multiple. Si, au travers d'une lecture rapide du texte, il semble que la souveraineté d'action de la douane reste préservée, une lecture interprétative, intégrée dans des stratégies d'acteurs, pouvait déboucher sur une approche beaucoup plus instrumentale.

Si l'on interprète extensivement la LOPS et les possibilités d'action des services douaniers, il est possible de faire intervenir ces derniers dans un grand nombre de matières. Afin d'éviter toute interprétation extensive de leurs missions et de leurs pouvoirs, les services des douanes ont très vite proposé une interprétation douanière de la LOPS tout comme ils l'avaient fait lors de la mise en œuvre des PDS. La DGDDI reconnaît alors que la douane concourt à la sécurité mais seulement pour les tâches qui lui sont confiées par les lois et les règlements. Ainsi, parmi les priorités définies par la LOPS, les services des douanes n'ont pas une compétence générale. A ce titre le directeur général des douanes précisait que l'action de la douane ne concerne que la lutte contre les trafics illicites de tous ordres et notamment les trafics de stupéfiants et de contrefaçons, l'immigration et le travail clandestin. Bien entendu, les forces de douanes peuvent également intervenir dans le cadre plus général de l'article 40 du code de procédure pénale. Ces précisions de la DGDDI sur l'interprétation de la LOPS dénotent la volonté des services douaniers de définir strictement leurs secteurs d'intervention, limitant ainsi toute interprétation extensive de leurs compétences et tout risque d'instrumentalisation susceptible d'apparaître dans les logiques de coopération en matière de sécurité intérieure. Le directeur général des douanes de l'époque, M Viala, rappelait par note interne à ses services leur indépendance hiérarchique par rapport aux autorités préfectorales : « Si les décrets précisent que les préfets dirigent, dans leurs zones de compétence territoriale et sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, ils excluent toutefois un

pouvoir hiérarchique de l'autorité préfectorale sur les services qui, comme la douane, remplissent des missions relatives à la détermination de l'assiette et au recouvrement des impôts et des recettes publics (...) La politique constante du ministère du budget est de considérer que les textes de 1982 consacrent une spécificité naturelle des services financiers. Selon cette spécificité, même si les missions confiées à la douane par les lois et règlements en vigueur ne sont pas toutes de nature fiscale, le caractère non détachable de l'exercice des missions de droit commun de celui des missions douanières et leur étroite imbrication, notamment sur le terrain, empêchent cette tutelle hiérarchique. Il serait en effet peu cohérent que la spécificité des missions n'entraîne pas, par voie de conséquence, celle du service qui les assure ».

Les services douaniers ne s'excluaient donc pas de toute logique de coopération en matière de sécurité intérieure. Cependant, ils refusaient que les modalités préfectorales de coordination se transforment en tutelle hiérarchique. La nature mixte de l'administration douanière, l'amenant à articuler des compétences fiscales et de sécurité, était alors un argument au fondement de l'autonomie recherchée par les services douaniers par rapport au représentant de l'Etat dans le département. Les précisions apportées par la DGDDI tendaient donc à lutter contre le risque d'instrumentalisation dont pouvaient faire l'objet les services douaniers. Le directeur général des douanes signalait encore à ses services : « Si la loi prend désormais en compte la participation de la douane à la sécurité, elle en fixe cependant les domaines et les principes. Ce sont ceux recensés par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 relative aux plans départementaux de sécurité, parmi lesquels ne figurent pas les interventions en matière d'ordre public. Ainsi, les conditions de l'intervention du service dans les domaines visés par ces plans (...) ne sont pas modifiées et il est souligné que les règles d'organisation des interventions de la douane et de la DICCILEC en matière de contrôle des personnes, au titre de la complémentarité, sont précisées par des protocoles départementaux distincts ». Ces précisions ne sont pas de pure forme. En effet, même si la LOPS précise que le préfet « s'assure du concours de la douane à la sécurité générale dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration », il s'agissait pour les douaniers de lutter contre certaines dérives possibles dans les pratiques de coopération. Ainsi, un appel trop systématique aux forces de douane pouvait être préjudiciable à la bonne prise en charge des missions propres à cette administration. De même, la tentation d'utiliser de manière

extensive les pouvoirs douaniers, lors d'opérations conjointes douane/police ou gendarmerie, était toujours présente pour les préfets, les services de police et les parquets.

La circulaire interministérielle du 2 janvier 1997 portant renforcement des plans départementaux de sécurité a fait suite aux conclusions d'une mission interministérielle, composée de membres de plusieurs inspections, sur l'évaluation des conditions d'élaboration et du contenu des PDS. Prenant en considération les dispositions de la LOPS, elle a redéfini les priorités des PDS⁷⁸⁸. Elle réaffirmait que le « souci d'une vision globale des forces concourant à la sécurité doit être constant ». Elle soulignait aussi qu'« il convient également de favoriser l'action coordonnée des services généralistes et des services spécialisés ainsi que les services de la douane en tant que de besoin pour leurs domaines de compétence »⁷⁸⁹. En ce qui concerne plus spécifiquement les services de douane, la circulaire propose quelques développements sur « l'implication des directeurs régionaux des douanes ». Ces derniers, ou leur représentant dûment mandaté, doivent assurer la représentation douanière au sein des comités départementaux de sécurité. Ainsi, « il leur revient d'orienter et de coordonner l'action des unités relevant du département considéré en fonction des priorités définies au plan local dans le cadre de leurs missions de lutte contre les trafics de stupéfiants, l'immigration irrégulière, le travail clandestin ainsi que la lutte contre la petite et moyenne délinquance économique et financière, sans oublier dans les départements les plus concernés, la criminalité organisée ». Les domaines au sein desquels la douane peut être conduite à intervenir sont donc évoqués, ce qui n'était ni le cas dans la circulaire de 1993, ni dans la LOPS. Cette clarification se révèle tout à fait importante car elle permet d'une part de limiter les recoupements de missions et les concurrences douane / police, de poser les bases d'une coordination cohérente des forces, et d'éviter une dérive sécuritaire dans l'emploi des moyens douaniers ou l'attribution de missions à la douane. Néanmoins, il faut reconnaître que l'éventail de missions considéré demeure encore large et au contenu relativement flou, notamment lorsque sont évoquées

⁷⁸⁸ La lutte contre les violences urbaines, la lutte contre les trafics de stupéfiants, la lutte contre la petite et moyenne délinquance y compris dans ses aspects économiques et financiers, la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le travail clandestin, la lutte contre les exactions commises à l'occasion de troubles à l'ordre public, la lutte contre les violences scolaires sont définies comme nouvelles priorités des plans départementaux de sécurité. La circulaire de 1997 note également la nécessité d'actualiser le contenu des PDS dans l'ensemble de ses composantes (diagnostics, moyens, objectifs).

⁷⁸⁹ Ce sont les chefs de services qui sont désignés comme responsables de l'action opérationnelle et qui sont chargés de veiller, sauf cas particuliers justifiant la réunion du comité départemental de sécurité, à la bonne mise en application des orientations retenues et d'arrêter les modalités pratiques des actions pour satisfaire aux objectifs.

les missions relatives à la petite et moyenne délinquance économique et financière, et à la criminalité organisée. Les services douaniers ont donc à nouveau tenté de préciser les modalités de leur implication dans les missions définies par les PDS. Ainsi, dans ces domaines, la douane estimait que sa participation se limitait au blanchiment, aux contrefaçons et aux stupéfiants. En revanche, elle refusait son concours pour d'autres infractions comme par exemple la lutte contre le proxénétisme. D'autres dispositions concernent les modalités techniques de coordination de l'action des différentes forces. La circulaire précise que les cellules techniques de coordination opérationnelle « police / gendarmerie » doivent être généralisées. « Leurs modalités d'organisation seront arrêtées par le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant de groupement de la gendarmerie départementale. Il conviendra qu'ils y associent en tant que de besoin la douane compte tenu de ses missions (...). En effet, l'une des finalités premières de ces cellules est de rendre plus facile la coordination des actions opérationnelles courantes et répétitives. Celles-ci sont exécutées en application des orientations retenues dans le cadre des choix stratégiques faits par le comité départemental de la sécurité ».

L'indépendance hiérarchique recherchée par la douane vis-à-vis des autorités préfectorales demeure une constante même si les services douaniers, en tant que services de l'Etat, n'ont pas opposé d'argument négatif à leur intégration dans la démarche PDS. Cette indépendance hiérarchique se basait sur un certain nombre de textes que les services douaniers ne manqueront pas de rappeler systématiquement dans les cas d'interprétation extensive de leurs pouvoirs et secteurs de compétence. Ainsi, comme le soulignaient Armand et Lascoumes, « chaque agence spécialisée apparaît davantage préoccupée par le renforcement de sa spécificité et la reconnaissance de celle-ci à l'extérieur que par le développement d'une plus grande efficacité »⁷⁹⁰. Pour affirmer leur autonomie, les services douaniers se sont notamment basés, tout au long des années 1990, sur l'article 7 du décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de département qui excluait de leur pouvoir hiérarchique les administrations en charge de missions fiscales. Ils mobilisaient également les termes de la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 (indiquant que « les actions à engager doivent être adaptées aux circonstances de temps et de lieu, aux caractéristiques locales de la délinquance et aussi aux moyens disponibles compte tenu de leurs autres missions ») ainsi que de l'article 6 de la LOPS qui modifie l'art

⁷⁹⁰ ARMAND M. LASCOUMES, P. « Malaise et occultation : Perceptions et pratiques du contrôle social de la délinquance d'affaires », In *Déviance et société*, Vol. 1, n°2, 1977, p.141.

34 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 (précisant que le préfet « s'assure du concours de la douane à la sécurité générale dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration »). Certes, ces textes sont une base qui peut être opposée aux services policiers, préfectoraux ou judiciaires. Cependant, ils constituent plus une base de discussion, de négociation, qu'une limite pure et simple à l'utilisation des forces et pouvoirs douaniers. La multiplicité des textes applicables, loin de contraindre les services douaniers, renforce au contraire leur autonomie tout en ne les excluant pas des logiques coopératives.

Depuis 1997, la logique des PDS a été quasiment abandonnée au profit d'une localisation progressive des enjeux de sécurité ou de mise en place d'autres dispositifs plus localisés de coordination inter-services. Les douanes ont ainsi presque totalement été absentes des Contrats Locaux de Sécurité (CLS), initiés en 1997 à l'instigation du gouvernement Jospin. Sur le terrain, nombreux sont les agents qui ne connaissent pas l'existence des CLS. Comment expliquer ce qui semble se présenter comme une rupture par rapport au mouvement d'intégration des douanes dans les dispositifs de sécurité intérieure ? Soulignons que cette absence d'implication douanière dans les CLS semblait faire l'objet d'un consensus. Ni la DGDDI, ni les autres acteurs publics n'avaient alors promu une participation des douanes aux CLS.

L'absence de participation de la douane aux CLS est révélatrice de ses modes d'insertion dans les politiques de sécurité intérieure. Tout d'abord, les CLS offrent généralement un cadre urbain au partenariat. Or, la ville ne constitue pas un terrain traditionnel d'action des services douaniers, mis à part pour les services de recherche et d'enquête. Certaines brigades de surveillance peuvent néanmoins programmer des contrôles sur des marchés, ou dans certaines entreprises pour lutter contre des trafics divers (contrefaçons, cigarettes, etc.). Ainsi, des contrôles sont parfois entrepris dans les gares ferroviaires ou routières, notamment lorsque celles-ci possèdent des connexions internationales. Les arrivées de voyageurs ou de marchandises sont alors ciblées, par exemple en fonction de l'origine du transport. Ainsi, les agents de la brigade de Muret, dans la Haute-Garonne, que nous avons pu accompagner opéraient parfois des contrôles aux arrivées en gare de Toulouse des trains et des bus pouvant transporter des voyageurs ayant transité par l'Andorre et susceptibles de détenir des cigarettes de contrebande. Les territoires périurbains constituent des zones d'intervention beaucoup plus favorables pour opérer des contrôles à la circulation. La

concentration des flux sur les routes, autoroutes ou aéroports permet, au regard de l'implantation, de la structuration et des traditions professionnelles des services des brigades, d'opérer des contrôles plus satisfaisants. Enfin, les CLS impliquaient de s'inscrire dans une logique partenariale locale. La tradition d'autonomie des services douaniers les incitait peu à s'engager dans ces processus contraignants. De plus, les problématiques et acteurs mobilisés dans le cadre de la négociation d'un CLS étaient considérés comme peu pertinents par les services douaniers. En matière de prévention de la délinquance, de lutte contre les violences urbaines, la douane ne possédait pas de moyens ni de compétence générale ou spécialisée pour intervenir. En ce qui concerne les acteurs prenant part aux CLS (notamment les maires, l'éducation nationale), ils n'entraient pas dans le cadre des partenaires quotidiens de la douane. Aussi, ont-ils préféré mettre en place des partenariats plus ciblés, notamment avec les entreprises ou des organisations relevant des secteurs de l'économie et du commerce (ex : chambres de commerce et d'industrie). C'était pour eux le cadre départemental qui constituait le cadre d'action et de coopération le plus pertinent.

Cette tendance à la localisation s'est confirmée en 2001 avec l'adoption de la loi relative à la sécurité quotidienne⁷⁹¹ qui a réaffirmée, par l'intermédiaire de l'outil législatif, l'association des maires, des structures intercommunales mais aussi des autres collectivités territoriales et autres acteurs locaux aux politiques de sécurité intérieure. Si la douane est évoquée par cette loi aux dispositions nombreuses et dispersées, il convient de remarquer que c'est au titre de son pouvoir de visite, pouvoir réaffirmé dans le cadre du renforcement de la sûreté portuaire et aéroportuaire. Rien dans cette loi ne concernait directement les enjeux de sécurité locale pour la douane : bien au contraire, celle-ci est à nouveau assimilée à une force de régulation des flux transnationaux. Le cadre départemental demeure donc plus pertinent qu'un cadre plus local. Les douaniers interviennent sur des flux et la gestion de mobilités. Si les contrôles qu'ils déploient sur des nœuds de communication impliquent une certaine territorialisation de leur action, cette dernière ne se présente pas selon un mode statique. Un cadre figé et spatialement restreint ne constitue pas pour les services douaniers un cadre d'action pertinent.

⁷⁹¹ Loi no 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, [JO.RF. n°266 du 16 novembre 2001 page 18215]

L'intégration des services douaniers aux logiques de sécurité intérieure s'est néanmoins accélérée symboliquement avec la nomination de Nicolas Sarkozy au poste de ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (mai 2002). Celui-ci va introduire un certain nombre de modifications substantielles relatives à la doctrine d'emploi des différentes forces de sécurité. Et tout d'abord celle de placer la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de la sécurité intérieure, cette dernière conservant néanmoins son rattachement organique au ministère de la défense. Qu'en est-il des services douaniers sachant que Nicolas Sarkozy, lors des mois précédant sa nomination, avançait l'idée de regrouper au sein d'un même « ministère de l'ordre public », les forces de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes. Le décret portant nomination du nouveau ministre de la sécurité intérieure soulignait sur ce point que, « pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales fait appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des impôts et à la direction générale des douanes et droits indirects ». Point de rattachement organique ou fonctionnel. Néanmoins, cet « appel en tant que de besoin » du ministre de l'intérieur aux services douaniers apparaît comme relativement impératif dans le cadre de ce décret de nomination, renversant quelque peu le subtil équilibre juridico-discursif de l'adhésion douanière aux logiques de sécurité intérieure au profit du ministère de l'intérieur.

Pourtant la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), votée en 2002 ne semblait pas remettre en question le statut quo de l'emploi de la douane au sein des dispositifs de sécurité intérieure, celle-ci affirmant (dans le cadre des annexes relatives aux orientations sur la politique de sécurité intérieure qui n'a pas de véritable valeur législative) que « le ministre en charge de la sécurité intérieure bénéficie du concours d'autres services de l'État, notamment de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence et de la consommation ».

La LOPSI réintroduit partiellement les structures douanières dans les politiques de sécurité intérieure localisées et partenariales. Les douaniers sont en effet représentés dans le cadre des conférences départementales aux côtés de nombreux autres acteurs administratifs.

Prévues par le décret no 2002-999 du 17 juillet 2002⁷⁹² relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, cette nouvelle instance replace les services douaniers comme l'un des nombreux interlocuteurs du préfet mobilisable en matière de sécurité intérieure. Mais, rien ne change vraiment : les douaniers jouissent toujours potentiellement de cette autonomie négociée qui leur permet de jouer de leur hybridité pour s'arroger une marge d'autonomie conséquente. Néanmoins, la LOPSI ne fait pas mention d'une quelconque spécificité des services douaniers par rapport aux autres forces de sécurité intérieure, oubliant de mentionner, volontairement ou non, la spécificité fiscale si souvent revendiquée par l'administration douanière. Une circulaire⁷⁹³ de 2002 souligne d'ailleurs qu'il s'agit désormais de « consolider, au niveau départemental, la mobilisation, sous l'autorité conjointe des préfets et procureurs de la République, des différents services de l'Etat qui doivent être impliqués dans la lutte contre les différentes formes de délinquance, les services de police et de gendarmerie en tout premier lieu naturellement, mais aussi les services des douanes et les services fiscaux, particulièrement utiles dans la lutte contre les différents trafics et contre l'économie souterraine ». Une tendance s'est d'ailleurs progressivement institutionnalisée : celle d'associer les douaniers à des opérations concertées (ou communes) police/gendarmerie/douane en matière de répression des trafics de stupéfiants dans les zones urbaines sensibles. Dans ces nouvelles structures, les Groupes d'intervention Régionaux (GIR), les services interviennent « à l'initiative conjointe et sur la base d'un diagnostic commun, du préfet et du procureur de la république »⁷⁹⁴. On retrouve dans cet ensemble de textes cette volonté traditionnelle de d'intégrer les services douaniers à la tutelle préfectorale (mais aussi judiciaire).

Au sein de ces textes affleurent subtilement le flou et les enjeux qui se construisent autour de la question de la participation, des forces douanières aux politiques de sécurité intérieure, et notamment celle de leurs modalités de commandement. Que le ministre de l'intérieur « bénéficie du concours » ou « fasse appel en tant que de besoin » aux douanes, la question de la légitimité de leur participation aux politiques de sécurité intérieure ne

⁷⁹² Décret no 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance [J.O. Numéro 166 du 18 juillet 2002 page 12256]

⁷⁹³ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance [J.O Numéro 166 du 18 juillet 2002 page 12260]

⁷⁹⁴ Circulaire INT/C/02/00129/C du 22 mai 2002 sur la mise en place des Groupes d'Intervention Régionaux.

constitue pas un point de débat intense ou, du moins, celui-ci a déjà eu lieu. Néanmoins, entre les deux expressions utilisées apparaît posée, de manière subtile, mais néanmoins significative, la question de l'autonomie de l'administration douanière par rapport aux injonctions éventuelles du ministre de l'Intérieur, et au niveau plus local de celles des préfets. Or ces derniers textes n'ont qu'une force juridique faible. Ils laissent d'abord penser que ce sont les dispositions explicitement posées par la LOPS qui tiennent toujours lieu de doctrine en matière de participation de douanes aux politiques de sécurité intérieures. Celle-ci prévoyait, rappelons-le, que les préfets peuvent certes s'assurer du concours des services douaniers mais « dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration ».

La loi pour la sécurité intérieure (LSI) du 18 mars 2003 instaure une forme de rupture de ce statut-quo, dont on a exposé préalablement la genèse. En effet, elle affiche clairement la volonté de renforcer le rôle des préfets en matière de sécurité intérieure (sous réserve du respect des prérogatives judiciaires), ces derniers étant notamment responsables de la mission d'animer et de coordonner la prévention de la délinquance et l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure. Pour cela, la loi modifie certaines dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions tout comme l'avait fait la LOPS avant elle. Le texte de 1982 souligne désormais que le préfet « s'assure, en tant que de besoin, du concours des services déconcentrés de la douane et des droits indirects, des services fiscaux, des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et des agents de l'Etat chargés de la police de la chasse et de la pêche maritime et fluviale ainsi que des agents de l'Etat chargés de la police de l'eau et de ceux qui assurent des responsabilités en matière de sécurité sanitaire, aux missions de sécurité intérieure ». Le préfet voit donc consacrée, par voie législative, la possibilité de « s'assurer, en tant que de besoin, du concours des services douaniers », sans que soit mentionné, dans cette nouvelle loi, le problème de la compatibilité de l'exercice des missions de sécurité intérieure avec les autres missions remplies par la douane.

La mention « dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration » insérée en 1995 par la LOPS dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 disparaît donc des références législatives mobilisables par les différents acteurs

et qui avait permis d'intégrer les douaniers aux politiques de sécurité intérieure selon un mode négocié. Ces marges de négociation semblent donc se réduire substantiellement en 2003 pour la douane qui, bien qu'elle ne soit pas rattachée organiquement ou fonctionnellement au ministère de l'intérieur. Elle semble néanmoins être devenue une troisième force nationale de l'Intérieur. La loi pour la sécurité intérieure de mars 2003 confirme une tendance en germe depuis plusieurs années, conduisant à adopter une approche plus impérative de la participation des douaniers aux politiques de sécurité intérieure, notamment sur les questions relatives à la lutte contre les économies souterraines. Cette participation prend alors deux grandes formes : l'obligation du partage du renseignement douanier et la participation des forces douanières aux Groupes d'Intervention Régionaux.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)⁷⁹⁵ votée en 2002 prévoyait dans son article 5 que, dans le cadre de la « lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique », les agents de la DGDDI doivent répondre aux demandes formulées par les officiers et agents de police judiciaire concernant les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret. Cette disposition, prenant acte des difficultés souvent rencontrées quant au recoupement des informations policières et douanières, entend, par voie législative, instaurer une obligation en matière de partage du renseignement et de levée du « secret fiscal ». Néanmoins, le texte laissait encore de nombreux points dans l'ombre⁷⁹⁶. La LOPSI restait également imprécise lorsqu'elle fait état de la configuration pour laquelle la douane doit obligatoirement transmettre des informations, c'est à dire celle de la « lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique ». Il semble néanmoins que la loi vise expressément la lutte contre les économies souterraines liées aux trafics de stupéfiants. Il faut enfin souligner qu'elle ne prévoit aucune obligation de

⁷⁹⁵ Loi no 2002-1094 du 29 août 2002 [J.O. Numéro 202 du 30 août 2002 page 14398].

⁷⁹⁶ D'abord, il ne vise expressément aucune base de données douanière particulière : or les services douaniers disposent et alimentent de nombreuses bases de données à caractère économique, commercial ou répressif. Quels fichiers ou bases de données sont visées par la LOPSI ? Nul ne le sait vraiment pour le moment, même si l'instrument visé semble être le fichier national informatisé douanier. La LOPSI, dans le cadre des grandes orientations qu'elle définit, souligne que « *le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (fichier STUP) fera l'objet d'un rapprochement entre les bases de données de la police, de la gendarmerie et des douanes sous la forme d'une mise en réseau des informations détenues par ces trois services* ». Néanmoins, le texte législatif demeure suffisamment flou pour permettre l'émergence de jeux d'appropriation univoque des données.

réciprocité pour les services de police, renforçant une hiérarchie de fait entre enquête douanière et enquête policière au profit de cette dernière. La réciprocité dans l'échange de données a, en revanche, été prévue dans le cadre des dispositions relatives aux traitements automatisés d'informations de la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003. Celles-ci avait prévu que les services de la police et de la gendarmerie nationales peuvent mettre en œuvre des applications automatisées d'informations nominatives⁷⁹⁷ recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime, délit ou contravention de cinquième classe sanctionnant un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ou une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat. Elles visent à faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs. Ces applications ont également pour objet l'exploitation des informations recueillies à des fins de recherches statistiques. Le traitement des informations nominatives est opéré sous le contrôle du procureur de la République. Ainsi, les personnels spécialement habilités des services de la police et de la gendarmerie nationales désignés à cet effet ainsi que les personnels, spécialement habilités, de l'Etat investis par la loi d'attributions de police judiciaire, notamment les agents des douanes, pourront accéder aux informations, y compris nominatives, figurant dans les traitements de données personnelles prévus par ces dispositions et détenus par chacun de ces services. L'habilitation doit préciser la nature des données auxquelles elle autorise l'accès. De même, l'accès, par tous moyens techniques mobiles, aux informations figurant dans les traitements de données personnelles prévus par le présent article est ouvert aux seuls personnels de la police et de la gendarmerie nationales et des douanes.

De même, le décret n° 2003-581 du 27 juin 2003 relatif à la transmission d'informations entre administrations dans le cadre de la lutte contre les trafics de produits dopants⁷⁹⁸, instaurait dans chaque région une commission de prévention et de lutte contre les trafics de

⁷⁹⁷ Les traitements peuvent contenir des informations sur les personnes, sans limitation d'âge, à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission des infractions mentionnées. Ils peuvent également contenir des informations sur les victimes de ces infractions ; ces dernières peuvent toutefois s'opposer à ce que les informations nominatives les concernant soient conservées dans le fichier dès lors que l'auteur des faits a été définitivement condamné.

⁷⁹⁸ Décret n° 2003-581 du 27 juin 2003 relatif à la transmission d'informations entre administrations dans le cadre de la lutte contre les trafics de produits dopants [J.O n° 149 du 29 juin 2003, page 10996].

produits dopants présidée conjointement par le préfet et le procureur de la République⁷⁹⁹. Cette nouvelle enceinte partenariale obligeait, sur un plan plus local, les douaniers à échanger de l'information sous une forme plus formalisée et routinisée. Elle reflétait ici encore la volonté des gouvernements d'intégrer les douaniers dans des logiques de coproduction de sécurité par le partage d'information et du secret.

L'intégration plus impérative des forces douanières aux logiques de sécurité intérieure sera relayée au niveau régional avec la mise en place des Groupes d'Intervention Régionaux (GIR). Une circulaire commune du ministère de l'Intérieur et de la Justice, adressée aux procureurs généraux et aux préfets, en date du 5 septembre 2001, concernant « la mise en œuvre d'actions répressives ciblées contre les infractions commises en bandes et les trafics locaux » et ayant pour objet de lutter contre les économies souterraines dans « certains quartiers » mobilisait la contribution des services douaniers. Elle soulignait la possibilité d'une action des services de police en « concertation » avec d'autres services de l'Etat, dont les douanes. Plus loin, elle invitait les autorités administratives et judiciaires, en fonction des objectifs retenus, à « associer » les douanes. Cette association des services douaniers va être véritablement institutionnalisée au travers de la création des groupes régionaux d'intervention (GIR). Celle-ci, intervenue au mois de mai 2002, est motivée par la volonté de lutter contre les économies souterraines⁸⁰⁰ dans les « secteurs urbains particulièrement sensibles ». Les GIR ont pour objectif de mobiliser, au sein d'une structure pérenne, l'ensemble des services de l'Etat pouvant concourir à cette tâche. Selon la circulaire mettant en place ce dispositif, « le groupe d'intervention régional doit être à même d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, non seulement au plan pénal mais également fiscal, douanier ou administratif »⁸⁰¹. Dans le prolongement des « opérations ciblées », les services douaniers ont donc été intégrés aux GIR. Ils sont présents au sein de l'Unité d'Organisation et de Commandement (UOC), chargée d'assurer la préparation et l'organisation des opérations d'intervention mais qui est aussi responsable de leur bonne exécution sous la direction du préfet ou du procureur de la République. De même, les

⁷⁹⁹ Cette commission est composée d'au moins un représentant des services des douanes et droits indirects, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des sports et des services de police judiciaire de la police nationale et des unités de police judiciaire de la région de gendarmerie.

⁸⁰⁰ Ibidem. Celle-ci désigne notamment « les formes de délinquance endémique, de trafics locaux de stupéfiants, d'objets ou véhicules volés ou recélés, d'actions violentes concertées, aboutissant à la désorganisation de la vie sociale et entretenant dans la population un sentiment permanent d'insécurité »

⁸⁰¹ Circulaire INT/C/02/00129/C du 22 mai 2002.

directeurs régionaux des douanes, dont la circonscription ne correspondait ni au découpage régional, base territoriale des GIR, ni au découpage départemental ou judiciaire, devaient pré-désigner un certain nombre de « personnels ressources », fonctionnaires « aux qualités professionnelles reconnues », venant alimenter le corps opérationnel du GIR. Des douaniers présents dans les UOC sont sous l'autorité directe du chef du GIR, policier ou gendarme, qui participe également à leur notation administrative. Ceci laisse apparaître, une fois encore, que la douane est appréhendée comme une police de complément, une police dominée, ses propres agents étant soumis à une hiérarchie administrative extérieure. Néanmoins, la circulaire relative à la mise en place de groupes d'intervention régionaux, émise par la DGDDI à l'attention des directeurs régionaux des douanes, rappelle avec force que « lorsqu'ils sont ainsi placés à la disposition d'un service extérieur, les membres du groupe demeurent sous l'autorité du chef du groupe. Cette précision doit être comprise dans la limite des dispositions législatives et réglementaires applicables aux agents du MINEFI, et notamment du décret n° 2002-893 du 15 mai 2002 qui prévoit que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a autorité sur la direction générale des douanes et droits indirects. ». On remarque que la ressource juridique mobilisée n'est plus axée sur l'autonomie revendiquée par l'administration des douanes, mais plutôt sur une montée en généralité : l'autonomie n'est plus auto-référencielle mais plus explicitement construite par la revendication d'une « autorité » supérieure, celle du ministre de l'économie et des finances.

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011⁸⁰² va également s'attacher à redéfinir un certain nombre de questions relatives à la douane. Le terme « douane » y apparaît mentionné une quarantaine de fois, ce qui montre très clairement que cette nouvelle loi de programmation relative à la sécurité inclus désormais les services douaniers au sein de son agenda réformateur, venant confirmer la tendance identifiée au cours de la décennie précédente. Certains débats lors la discussion parlementaire se questionnent même sur un possible rattachement des services douaniers au ministère de l'intérieur. Ainsi, le 3 juin 2009, au cours de son audition par la Commission parlementaire chargée d'examiner le projet de loi, la ministre de l'Intérieur, Mme Michèle Alliot-Marie, est questionnée par le parlementaire Jean-Christophe Lagarde selon ces termes : « nous répétons depuis sept ou huit ans que le rattachement de la douane

⁸⁰² Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) JORF n°0062 du 15 mars 2011.

au ministère de l'intérieur contribuerait à une politique globale de sécurité. Certes, Bercy exerce un lobbying important pour conserver sous sa coupe les « gabelous », mais l'internationalisation des trafics et des problèmes de sécurité ôte toute justification au maintien de la douane sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances »⁸⁰³. La loi ne remettra cependant pas en question l'autonomie organisationnelle de la douane et son rattachement au ministère de l'économie et des finances. Pour autant, le texte intègre de nombreuses mesures les concernant, notamment l'élargissement de leur accès à certains fichiers de police, la possibilité d'accroître leur action en termes de saisie des produits du crime selon le même mode que la police et la gendarmerie, la possibilité à procéder à la rétention des personnes sur la base de la consultation des fichiers de police, la possibilité d'utiliser des moyens de vidéosurveillance, la possibilité de créer des équipes commune d'enquête au niveau européen, etc. Si les douanes ne sont pas intégrées au ministère de l'intérieur, leurs pouvoirs sont néanmoins accrus dans ce sens. Cette tendance peut être alors lue soit comme une extension des pouvoirs douaniers qui vont asseoir encore leur autonomie d'action ... soit au contraire comme une volonté de rapprochement des cadres organisationnels pouvant à terme se traduire par une intégration des douaniers sous la tutelle du ministère de l'intérieur, voire leur fusion avec d'autres agences. Ainsi, le « rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à l'horizon 2013 : la sécurité partout et pour tous », annexé au texte de loi, prononce comme objectif de « mobiliser tous les acteurs au service de la sécurité de nos concitoyens. Dans cette perspective, il considère la nécessité « d'apporter une réponse globale aux problèmes de sécurité (qui) conduit tout d'abord à instaurer et à développer des procédures d'action interministérielles ». Ainsi, « un rapprochement opérationnel, notamment en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, sera réalisé entre les services de douanes, d'une part, et les services de police et de gendarmerie nationales, d'autre part ».

Depuis lors, les textes particuliers concernant ces rapprochements entre police et douane se sont multipliés, comme cela a d'ailleurs été discuté concernant l'évolution des pouvoirs et des cadres de travail douaniers qui sont toujours plus liés notamment au Code de la Sécurité intérieure qui a été créé en 2012. Son article L111-1 consacré à la sécurité publique énonce que la « sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de

⁸⁰³ Rapport de la Commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 janvier 2010, p. 65.

l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». Sur la base de cette énonciation générale, l'article suivant du code souligne que « constituent des orientations permanentes de la politique de sécurité publique : le renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité » (article L 111-2 CSI). On identifie bien ainsi la reconnaissance du glissement qui s'est opéré tout au long des années 1990 et 2000 et qui permettent aujourd'hui de considérer, non plus seulement sur le plan symbolique, mais également juridique, la douane comme une organisation de sécurité intérieure (voire de sécurité « publique » si l'on considère les termes précis du code de la sécurité intérieure.

Les douaniers ont ainsi été progressivement fonctionnellement été rattachés pour certaines missions au ministère de l'intérieur. Ainsi, les services de la DGDDI ne sont pas uniquement aujourd'hui soumis à la tutelle du ministre du budget et de comptes publics, mais aussi à celui de l'économie et des finances ... et de l'intérieur. Ainsi, l'organisation des tutelles sur les services douaniers apparaît plus complexe. Ainsi, le décret n° 2017-1078 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'économie énonce que « pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre la contrefaçon, il dispose de la direction générale des douanes et droits indirects » (article 2). De même, le ministre de l'intérieur peut, « pour l'exercice de ses attributions relatives à la sécurité intérieure » et selon les termes du décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017, « faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des finances publiques, à la direction générale des douanes et droits indirects et à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives⁸⁰⁴ ». De même, le ministre de l'intérieur, « pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'accueil des étrangers, à l'accès à la nationalité française et à l'asile », « dispose » de plusieurs directions⁸⁰⁵ dont celle de la direction générale des douanes et droits indirects.

⁸⁰⁴ Article 6 du décret n° 2017-1070 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur

⁸⁰⁵ La direction générale du Trésor ; la direction générale des douanes et droits indirects ; la direction des affaires civiles et du sceau ; la direction générale de la cohésion sociale ; la direction générale du travail ; la délégation nationale à la lutte contre la fraude ; la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement.

Les services douaniers sont d'ailleurs associés aux instances nationales de pilotage de la sécurité intérieure. Ainsi, ils participaient au Conseil de Sécurité Intérieure⁸⁰⁶ qui avait été en 1997 afin de mieux définir les orientations de la politique de sécurité intérieure et de mieux coordonner l'action des différents ministères. Il comprenait notamment, sous la présidence du Président de la République, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la défense, le garde des sceaux, et le ministre chargé des douanes. Des représentants des douanes sont d'ailleurs présents au sein d'institutions telles que l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) (ex Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure) et de la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie. De même, le concours des services douaniers est souvent demandé afin de lutter ponctuellement contre des menaces déterminées. Ainsi, ces dernières années, les douaniers ont par exemple participé au plan Vigipirate et leurs moyens d'action ont été mobilisés en matière de lutte contre les mouvements sectaires.

Ce questionnement peut être repris en termes d'organisation des services territoriaux des douanes et de la tutelle des préfets. Le Code de la sécurité intérieure précise ainsi que « sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la prévention de la délinquance, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure.

A cet effet, sans préjudice des missions de la gendarmerie relevant de la défense nationale, il fixe les missions autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire et coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'Etat en matière de sécurité intérieure ». De même, il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, les responsables départementaux de ces services et unités sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. Il s'assure, en tant que de besoin, du concours des agents des services déconcentrés de l'Etat chargés

⁸⁰⁶ Instauré par le décret n°97-1052 du 18 novembre 1997, ce conseil était créé auprès du 1er ministre afin de définir les orientations générales de la politique de sécurité intérieure. Il veille à la coordination de l'action des ministères et de la mise en œuvre de leurs moyens en matière de sécurité. Il a subi certaines réformes en 2002, visant notamment à la placer sous la direction du Président de la République.

de l'application de la législation relative aux douanes et aux droits indirects, aux impôts, à la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, de la police de la chasse et de la pêche maritime et fluviale ainsi que de la police de l'eau, et de ceux qui assurent des responsabilités en matière de sécurité sanitaire, aux missions de sécurité intérieure » (article L 122-1 CSI) .

L'action et les compétences de ces derniers sont aujourd'hui déterminées par décret⁸⁰⁷. De même, les textes d'organisation des services déconcentrés de la DGDDI⁸⁰⁸ font également référence à la tutelle préfectorale. Cet ensemble de textes prévoient aujourd'hui que « le directeur interrégional est placé sous l'autorité du préfet du département où est situé le siège de la direction interrégionale » sous réserve d'un certain nombre de dispositions. Les limites de l'autorité du préfet sur le directeur interrégional des douanes tiennent d'abord au « paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'Etat, à la tenue des comptes publics et aux modalités d'établissement des statistiques ». En outre certains pouvoirs dont disposent les préfets en matière de gestion des crédits de l'Etat « ne s'appliquent pas à l'exécution des décisions directement liées à l'assiette et au recouvrement des impôts et recettes publiques ». Cet ensemble de dispositions montrent clairement l'exercice d'une tutelle préfectorale sur les directeurs interrégional de la DGDDI, sauf sur les questions relatives à l'organisation et au recouvrement de l'impôt.

Les textes d'organisation des services déconcentrés de la DGDDI indiquent également que, « dans le cadre des missions exercées au titre des articles 11,72,73 et 78-3 du même décret, le préfet de département ou le préfet de police exerce ses attributions sur la direction interrégionale pour la part de l'activité que ce service déconcentré accomplit dans son département »⁸⁰⁹. Ce texte un peu abscond pose plusieurs principes. D'une part, celui d'une compétence thématique du préfet de département sur l'action douanière en matière d' « ordre public et de la sécurité des populations » (intégrant les notions de sécurité

⁸⁰⁷ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, modifié par le décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005, relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements

⁸⁰⁸ Décret n°2007-1665 du 26 novembre 2007 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects.

⁸⁰⁹ Article 2 du décret n°2007-1665 du 26 novembre 2007 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects.

intérieur, sécurité civile et sécurité économique). Ainsi le préfet « exerce ses attributions sur la direction interrégionale » sur ces questions. Si les termes d'« autorité » ou de « direction » ne sont pas mentionnés, le sens du texte ne fait pas de doute sur la tutelle préfectorale sur l'action douanière en matière de sécurité. D'autre part, il induit une compétence territoriale du préfet de département sur l'action douanière car « l'exercice de ses attributions » en la matière concerne uniquement sa circonscription. Cela confirme que chaque préfet de département possède une tutelle sur l'action douanière mise en œuvre dans son département. Cependant, cette formulation n'indique pas que les préfets de département exercent une autorité directe sur les directeurs régionaux des douanes. Ces derniers et les services des DR apparaissent ainsi sous la seule autorité des Directeurs Interrégionaux ... qui sont eux-mêmes sous l'autorité du préfet de département où la DI est implantée.

Ce système de gouvernance un peu complexe permet de confirmer plusieurs points d'analyse : en dépit des formulations alambiquées, l'action douanière en matière de sécurité s'exerce bien, au niveau déconcentré, sous la tutelle du préfet de département. Néanmoins, les services douaniers ont conservé une forme d'autonomie en faisant valoir leurs missions fiscales d'une part, et en évitant qu'une tutelle hiérarchique trop directe ne s'exerce sur les directions régionales (DR). Néanmoins, la tutelle préfectorale se réaffirme au niveau régional puis que le directeur régional est quant à lui explicitement sous l'autorité du préfet de région. Cette organisation montre bien l'affirmation du niveau régional comme échelle de régulation et de commandement des préfets sur les services douaniers, et de tous les préfets de département sur le plan fonctionnel. Initiée depuis 2007, elle prend néanmoins tout son sens si on la rapporte aux réformes de la carte administrative des régions françaises de 2015 d'une part, et à la réforme des services déconcentrés de la DGDDI qui conforte l'échelon interrégional dans l'organisation douanière d'autre part.

Ainsi, le ministre de l'intérieur peut « faire appel, en tant que de besoin » aux services douaniers pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure et en « disposer » en matière migratoire. On retrouve ainsi les ambiguïtés de ces formulations qui permettent aux services douaniers de rester dans le giron du ministère des finances, tout en pouvant être instrumenté de manière raisonnable par le ministère de l'intérieur. L'analyse synchronique et diachronique de ces textes donne ainsi à voir comment se construit un « ordre négocié » entre ministère des finances et ministère de l'intérieur, au sein desquels

les douaniers occupent une place hybride. Cette hybridité a permis de préserver leur autonomie organisationnelle par rapport au ministère de l'intérieur, même si celui-ci exerce aujourd'hui une forme d'autorité qui n'est plus négligeable sur la mobilisation des moyens et pouvoirs de la DGDDI. Quant à savoir si la douane est aujourd'hui une administration de lutte contre la fraude ou comme une administration de sécurité intérieure, on constate que le code de la sécurité intérieure a très clairement pris parti pour la seconde désignation (et cela même si l'on peut trouver ailleurs des labellisations parallèles). Le ministre de l'intérieur dispose donc d'une forme de tutelle, certes non générale mais réelle, sur les services douaniers pour les questions qui intéressent la sécurité intérieure. La spécificité fiscale de l'administration des douanes n'est donc plus aujourd'hui considérée comme un argument mobilisable pour satisfaire la volonté d'autonomie de l'administration des douanes face aux modes de rationalité instrumentale déployés à son égard.

Ce fait est également repérable dans l'organisation des espaces de travail départementaux consacrés aux questions de sécurité. Ainsi les douaniers sont souvent associés à divers comités et réunions organisées en préfecture, notamment dès lors qu'il s'agit de lutter contre la fraude, contre les trafics de stupéfiants ou les économies souterraines. Les douaniers participent ainsi aux Groupes d'Interventions Régionaux (GIR) institués depuis 2002 qui visent à faire travailler ensemble policiers et gendarmes mais aussi douaniers ou les services fiscaux au sein de cellules communes⁸¹⁰. Les douaniers participaient également aux comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) et aujourd'hui aux comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) qui réunissent sous la coprésidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'Etat (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires ou les prestations sociales⁸¹¹. De même, la compétence douanière a été recherchée lors de la mise en œuvre des Zones de Sécurité Prioritaires (ZSP) en 2012 par le ministre de l'intérieur Manuel Valls. Cette participation s'est traduite juridiquement puisque dans les

⁸¹⁰ Les G.I.R. ont été créés par la circulaire interministérielle NOR/INT/C/02/00129/C du 22 mai 2002, complétée par l'instruction NOR/INT/C/02/30036/J du 31 juillet 2002.

⁸¹¹ Décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude

ZSP, la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI) « est coprésidée par le préfet et le procureur de la République. Elle associe les représentants de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la direction des douanes intervenants dans la zone de sécurité prioritaire en cause »⁸¹².

Ainsi, les services douaniers, malgré leur tradition d'autonomie, ont intégré divers espaces de travail relatifs aux questions de sécurité intérieure. Néanmoins, ils sont plus favorables culturellement et plus aptes structurellement à intégrer des dispositifs départementaux d'Etat que des dispositifs locaux directement axés sur la sécurité des personnes et des biens.

Cette catégorisation par les acteurs publics de la douane comme force de sécurité, associée à la forte médiatisation de son rôle et de ses résultats en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, n'est pas sans conséquences. Ainsi, les services des douanes sont parfois confrontés à certaines demandes de la part des citoyens comme en témoignent certains agents.

« Nous la douane on n'est pas là pour lutter contre la toxicomanie mais contre les trafiquants... les consommateurs de base ne nous intéressent pas en tant que tels... ce n'est pas notre rôle et en plus on n'a pas les pouvoirs et les moyens de faire qu'ils s'arrêteront de consommer. Ça c'est le rôle des parents, des psys ou des éducateurs. Nous on fait de la répression et pas de la prévention. Mais on est confronté à des parents ou des membres de la famille qui sont victimes de ce fléau, qui sont désemparés et qui pensent qu'en faisant une lettre anonyme à la douane.... Ils ne parlent pas de leurs enfants mais ils disent que telle personne dans tel secteur vend de la drogue... mais c'est souvent des bricoles, des dealers de rue, ou des copains de leurs fils... mais c'est du petit.... C'est sûrement fondé mais c'est du travail de longue haleine, ce n'est jamais carré... On l'exploite rarement car c'est souvent la misère, c'est en bout de chaîne... Il y a des gens désemparés qui ont déjà vu les toubibs, les flics etc... en dernier ressort on leur parle de la douane et ils se confient à la douane. Il y en a très peu qui viennent s'expliquer directement et beaucoup qui écrivent anonymement. Ils ne veulent pas que leur enfant ensuite sache qu'ils ont balancé à la douane... enfin, ils croient qu'en arrêtant le dealer leur enfant arrêtera de consommer ».

Chef de poste

⁸¹² Décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 pris pour l'application des articles 41-1-1 du code de procédure pénale et L. 132-10-1 du code de la sécurité intérieure

Mais des demandes sont ponctuellement formulées par d'autres acteurs institutionnels locaux, tels les établissements scolaires ou certains maires. Les douaniers font parfois l'objet de sollicitations de la part de chefs d'établissements pour effectuer des opérations coup de poing.

« On a contrôlé les internes du lycée lundi matin. On peut en trouver certains qui vendent des stups pour passer la semaine. C'est pas de grosses affaires ... c'est des bricoles mais c'est pour mettre la pression sur les jeunes. L'année dernière on a fait deux opérations au lycée. On fait venir un maximum d'agents avec les maîtres-chiens et en l'espace de 30 minutes on essaie de contrôler un maximum de gens. Ensuite on téléphone au juge des enfants pour les dealers et il dit si on transige ou si on remet aux gendarmes. Ce n'est pas notre action principale mais ça rentre tout de même dans notre rôle, vis à vis des parents ... ».

Chef de division

« Dans les écoles on nous ne demande plus rien. Il faut dire qu'on a refroidi quelques chefs d'établissements. Et quand on leur a dit que de toute façon on était obligés de dénoncer les faits au proc, certains chefs d'établissements n'étaient plus très chauds ! Le problème c'est qu'ils voudraient qu'on intervienne dans leurs établissements voire dans leurs internats quand ils ont des problèmes, mais qu'on le fasse d'une façon totalement off. Or le problème c'est qu'on doit intervenir dans un cadre légal et que si on constate quelque chose on ne peut pas se contenter de dire « tirez les oreilles aux jeunes et voilà »

Chef de subdivision

D'autres sollicitations concernent des actions d'information et de prévention. Les douaniers donnent parfois des conférences dans les classes à la demande d'un professeur ou du chef d'établissement. Mais, contrairement aux formateurs relais antidrogue de la gendarmerie nationale, leurs interventions relèvent de l'initiative personnelle des agents.

« Il y a des interventions d'initiative. Ce n'est pas institutionnalisé. Il y a des gens ou un professeur qui peut demander s'il y a un douanier qui peut venir pendant une heure faire un exposé. Il y a des gens qui n'ont jamais vu un morceau de cannabis et il y a beaucoup de demandes en la matière. Mais on n'a pas de support pédagogique »

Chef de subdivision

Les douaniers interviennent également dans d'autres types d'institutions, par exemple dans les établissements pénitentiaires.

« Dans beaucoup d'endroits, on est sollicité, pour nos équipes maître-chien, pour aller faire les parloirs, enfin... les personnes qui viennent visiter les prisonniers, ... on est sollicité pour les fouiller pour voir. Et très souvent c'est positif sur des petites quantités, oui... des petites quantités, des petits passages. »

Chef de subdivision

Ainsi, l'absence de la douane dans le dispositif des Contrats Locaux de Sécurité⁸¹³ ou des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) ne doit pas être interprétée comme une rupture par rapport au mouvement général d'intégration des services douaniers aux politiques de sécurité intérieure. La démarche CLS tend en effet à présenter un modèle de politique auxquels les structures, les logiques d'action et la culture douanière mais aussi les moyens humains correspondent peu.

B – La mobilisation des douaniers en matière d'immigration clandestine

On attribue généralement aux services douaniers une mission générale de contrôle des marchandises, le contrôle de la circulation des personnes étant réservé aux services policiers (Police Aux Frontières notamment)⁸¹⁴. Cette répartition des missions de police des flux migratoires s'avère beaucoup plus subtile et la répartition pratique de la gestion des migrations fait appel concurremment à l'intervention des forces de police, de gendarmerie et de douane.

1 – L'action des douaniers en matière migratoire avant Schengen

On peut souligner que les services douaniers ont toujours détenu des compétences en matière de contrôle des personnes aux frontières. Les services de la Police aux Frontières (PAF) n'ont été institutionnellement constitués et n'ont fonctionné de manière autonome qu'au milieu des années 1970. La construction d'un espace européen de libre circulation

⁸¹³ Un CLS, mené sur le territoire de l'aéroport de Roissy, doit pour la première fois, intégrer les services douaniers. Cependant, ce type de CLS fait figure d'exception dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre d'une problématique particulière étrangère à la très grande majorité des CLS signés jusqu'ici.

⁸¹⁴ DUPREZ, Dominique, *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, IFRESI/IHESI, 1993, 107p. ; « Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, p 149 – 160, Paris, 1994.

des personnes avec la signature et l'application des accords de Schengen⁸¹⁵, a redéfini le rôle et les pouvoirs douaniers en matière migratoire⁸¹⁶.

Avant la mise en œuvre de la convention d'application Schengen, la distinction entre « frontière intérieure » et « frontière extérieure » Schengen n'existait pas. Si la gestion du contrôle de l'immigration incombait aux services de Police⁸¹⁷, la douane, de par ses moyens légaux et son implantation frontalière, concourrait également à cette mission. Sur les frontières nationales, les forces de douane exerçaient des contrôles sur les points de passage gardés dont elles avaient seule la charge et sur ceux où les services de police n'étaient présents que de manière intermittente. Elles avaient également la charge, dans le cadre du service de surveillance générale, de la gestion des intervalles et des points de passage non gardés. La douane exerçait donc des contrôles en matière migratoire, notamment dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, prêtant un appui humain et matériel aux services de police. Ses interventions dans ce domaine étaient justifiées, à la fin des années 1980, par la volonté de lutter contre la menace terroriste et les mouvements migratoires clandestins. En 1988, sur les frontières terrestres nationales, la douane assurait le contrôle de 107 points de passages gardés sur un total de 204, soit plus de la moitié, ainsi que la surveillance des points de passage non gardés et des intervalles. En ce domaine, les contrôles douaniers étaient basés, outre sur le droit de visite des personnes, sur la capacité des douaniers à procéder à des contrôles d'identité. En vertu de l'article 67 CD, les agents pouvaient en effet contrôler l'identité des personnes entrant ou sortant du territoire douanier national, ou circulant dans le « rayon des douanes ». La vérification des pièces exigibles en matière migratoire était donc opérée lors d'un passage de frontière ou dans un rayon de soixante kilomètres à partir des frontières terrestres. Les douaniers ayant au moins la qualité de chef de poste des unités de surveillance pouvaient refuser l'entrée sur le territoire à toute personne ne remplissant pas les conditions nécessaires⁸¹⁸. Une complémentarité entre les services douaniers et la DCCILEC était instaurée et des compétences particulières étaient attribuées aux services douaniers par délégation de la DICCILEC.

⁸¹⁵ La Convention d'application de Schengen est entrée en vigueur depuis le 26 mars 1995.

⁸¹⁶ Il faut noter que les dispositions prises dans le cadre des textes Schengen ne s'appliquent pas qu'à la matière migratoire. En effet de nombreux points sont relatifs à la libre circulation des marchandises et à la collaboration policière et douanière en matière de criminalité transnationale.

⁸¹⁷ « Police de l'Air et des Frontières » devenue en 1994 « Direction Centrale de Contrôle de l'Immigration et de Lutte contre l'Employ Clandestin » puis « Police aux Frontières » en 1999.

⁸¹⁸ Décret 82-442 du 27 mai 1982.

Avec l'entrée en vigueur de la Convention d'application des accords de Schengen, le 26 mars 1995, les principes de libre circulation des personnes et des biens ont été renforcés. Un espace Schengen est institué, le principe général voulant que toute personne ayant régulièrement pénétré sur le territoire d'un Etat partie à la Convention puisse circuler librement sur le territoire des autres Etats membres sans avoir à subir un nouveau contrôle aux frontières intérieures à cet espace. L'inquiétude des autorités politiques des Etats membres quant à une éventuelle perte de maîtrise de leurs frontières, principe constitutif des mythologies juridiques relatives à la souveraineté étatique, et quant au développement consécutif de la criminalité transnationale, a poussé les Etats parties à adopter un certain nombre de « mesures compensatoires ». Outre la possibilité de rétablir des contrôles frontaliers lorsque des impératifs d'ordre public et de sécurité publique l'exigent, ces mesures compensatoires ont notamment consisté en un report des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, dans le développement de la collaboration policière et douanière et la mise en place d'un Système d'Information Schengen. Le dispositif Schengen a donc notamment instauré des régimes différentiels de franchissement des frontières selon que celles-ci étaient considérées comme des frontières « intérieures » ou « extérieures »⁸¹⁹. Les modalités de contrôle frontalier et la coordination des différents services ont donc été revues⁸²⁰ à l'aune de cette différenciation. Au cours de ces années 1990, les constatations en matière migratoire effectuées par les services douaniers français sont assez variables, atteignant cependant plus de 10 290 personnes interpellés au cours de l'année 1994.

⁸¹⁹ Les notions de « frontière intérieure » et de « frontière extérieure » sont définies comme suit par la Convention d'application Schengen : *Frontières intérieures* : les frontières communes terrestres des Parties contractantes ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusive d'autres ports sur les territoires des parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires ; *Frontières extérieures* : les frontières terrestres et maritimes ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures.

⁸²⁰ La France possède majoritairement des frontières terrestres considérées comme intérieures : frontière avec l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne et l'Italie. Il faut également considérer comme frontières intérieures les frontières aéroportuaires pour tous les vols en provenance ou à destination d'un autre Etat membre de l'espace Schengen, la liaison devant être directe c'est à dire sans escale intermédiaire dans un autre Etat non partie à la convention. Dans le même esprit sont considérées comme frontières intérieures les frontières portuaires pour toutes les liaisons régulières de transport de personnes et de véhicules en provenance ou à destination exclusive d'autres ports sur les territoires des Etats Schengen (sans escale dans un port situé en dehors du territoire Schengen). Les frontières terrestres extérieures françaises à l'espace Schengen sont donc la frontière franco-suisse, franco-andorrane, franco-monégasque et franco-britannique. Dans tous les autres cas il faut considérer comme « frontière extérieure » toute frontière qui ne constitue pas une frontière intérieure, c'est à dire les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les ports et aéroports non considérés comme « frontière intérieure ».

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
NOMBRE DE PERSONNES INTERPELLEES EN SITUATION IRRÉGULIERE ...	5347	5874	5246	5177	8729	10290	8590	5 742	5 130	4 354
.... DONT PASSEURS	50	46	57	43	48	35	59	59	45	73

Aux frontières extérieures Schengen, la douane exerce alors un contrôle de l'immigration lors du franchissement de la frontière aux points de passage autorisés dont elle assure seule la garde et dans les intervalles entre ces points d'entrée. Elle est habilitée à refuser l'admission sur le territoire national des personnes ne réunissant pas les conditions requises. D'autre part, une délégation de compétences lui permet de délivrer des visas, des laissez-passer et des sauf-conduits à la frontière, tout comme elle peut refuser la sortie du territoire aux mineurs et signaler la sortie définitive d'étrangers. En coordination avec la PAF, elle assure une surveillance qui se veut optimale des frontières dans le temps comme dans l'espace.

2 – La réorganisation de la complémentarité PAF / Douanes aux frontières

Cette coopération police / douane a été réorganisée sur la base de la circulaire du 6 novembre 1995 relative à l'organisation de la complémentarité entre les services de la DICCILEC et les services de la DGDDI pour le contrôle des personnes aux frontières extérieures. Cette circulaire pose la coopération « PAF / Douanes » comme un élément de renforcement du dispositif de contrôle de la circulation transfrontière de personnes. Elle instaure une complémentarité à la fois géographique et fonctionnelle entre les deux forces.

Concernant la complémentarité géographique, on remarque que les points de passage autorisés ont été répartis entre les services de police (PAF) et de douane. Les Points de Passage Autorisés (PPA) sont soit tenus conjointement par les deux forces soit seulement par les forces de douane. Dans le premier cas, la gestion de l'immigration est confiée à la police, la douane agissant en fonction de ses missions propres. Sa présence sur le terrain ne l'empêche pas d'aider la PAF dans cette fonction. Dans le second cas, c'est la douane seule

qui tient le PPA. Sur notre terrain d'enquête était présente une frontière extérieure Schengen : le PPA du Pas de la Casa sur la frontière franco-andorrane. Ce PPA était, sur le plan administratif, tenu conjointement par les services de police et de douane. Dans la pratique, seuls les services douaniers étaient présents en permanence sur la ligne frontière, afin de mettre en œuvre des actions de filtrage. Les agents de la PAF ne se rendaient sur la ligne frontière que de manière très ponctuelle, soit pour rencontrer sur place les agents de la brigade des douanes pour une visite de routine, soit lorsqu'une infraction avait été constatée afin de prendre en charge la personne appréhendée. Le poste de police frontalier franco-andorran était abandonné et certains agents des douanes de la Brigade de Contrôle regrettaient le temps où les services de police opéraient de manière permanente à leurs côtés. A ce sujet, les douaniers font état de deux remarques principales. D'abord ces derniers se présentaient comme constituant le seul et dernier rempart, le seul organe de filtrage encore présent sur la ligne frontière, avec l'inconvénient d'avoir à assumer à la fois des missions de contrôle des marchandises et de contrôle des personnes. Ensuite, le retrait de la PAF de certaines frontières paraissait dommageable à certains douaniers qui pensaient que la présence d'un service de police pouvait dissuader certains fraudeurs d'employer la force. Il faut noter que la frontière andorrane avait été particulièrement dangereuse de 1996 à 1999, les trafiquants de cigarettes n'hésitant pas à user de moyens violents. Passages en force, agents renversés et blessés, sentiment d'impuissance des douaniers face à des comportements agressifs, sont autant d'éléments qui plaidaient pour une présence policière aux côtés des services douaniers. Comme le relevait certains douaniers en poste à la frontière franco-andorrane :

« Il n'y a plus que nous ici. La PAF, elle vient de temps en temps mais enfin ... alors on doit faire un peu de tout »

Agent de constatation

« Avant, il y avait la police ici. Là vous voyez il y a un poste abandonné... Maintenant il n'y a plus que nous... la nuit c'était bien qu'ils soient là, on était plus nombreux, ... on était plus rassurés. C'était mieux pour la sécurité. Maintenant on est seuls et la nuit on n'est pas beaucoup sur le poste s'il arrive quelque chose... »

Agent de constatation

Sur ces frontières extérieures, les services douaniers opèrent des contrôles migratoires Schengen dans le prolongement de leurs contrôles douaniers traditionnels. En effet, au

cours d'un contrôle, la visite du véhicule ou de la personne conduit souvent les agents à découvrir l'identité de la personne contrôlée et à intervenir en conséquence. Une coordination avec les brigades mobiles frontalières de la PAF est souvent prévue par les autorités réglementaires, pour assurer une surveillance de la zone frontalière (définition des contrôles en frontière ou sur les arrières immédiats des PPA, dans une zone de cinq kilomètres en retrait de la frontière). Cependant, cette coordination des unités mobiles douane / PAF n'est pas toujours aussi effective sur le terrain, les différentes forces préférant garder leur autonomie d'action.

A cette complémentarité géographique sur les frontières extérieures à l'espace Schengen, s'ajoute alors une complémentarité fonctionnelle⁸²¹. Les fonctionnaires des douanes sont alors habilités à prendre et exécuter les actes suivants : décision de refus d'admission (article 11 du décret n°82-442 du 27 mai 1982), délivrance de visas de régularisation à l'entrée et à la sortie, après consultation des services de la DICCILEC (avec perception d'un droit de chancellerie), délivrance de laissez-passer et de sauf conduits dans les mêmes conditions, refus de sortie des mineurs dépourvus des documents exigibles, signalement des sorties définitives d'étrangers résidant en France. La circulaire prévoit également la mise en place de protocoles d'accord au plan départemental entre les services de la PAF et de la douane⁸²² ainsi qu'une formation des agents des douanes en matière migratoire par les services de police selon un plan établi en commun. Enfin, la circulaire note que « la DICCILEC informe régulièrement la douane des évolutions de ses structures, de ses méthodes et de sa législation. Elle diffuse auprès des douaniers la documentation nécessaire ». Du point de vue des relations entretenues avec les services de la PAF, il est prévu que tout contrôle positif doit faire l'objet d'une fiche de compte rendu (excepté les

⁸²¹ Du point de vue pratique, cette collaboration aux « frontières extérieures » de l'espace Schengen a donné lieu à l'attribution de la perception des droits de chancellerie aux services douaniers. Ces derniers possèdent également les cachets et documents afin de mettre en œuvre cette complémentarité : cachet pour valider l'entrée sur le territoire (différent selon le type de frontière), vignettes visa uniforme pour régularisation, imprimés de sauf conduit, formulaires 445 de refus d'admission, formulaires statistiques de contrôle positif (autre que le refus d'admission), un PV de constat simplifié, un PV de remise en cas de constatation douanière conjointe.

⁸²² « Pour mettre en œuvre cette complémentarité, il appartient aux préfets de département d'approuver des protocoles élaborés par les responsables de la DCCILEC et de la douane avec la contribution de la gendarmerie nationale, et, dans les départements côtiers, des affaires maritimes. Il y aura lieu de veiller à la cohérence du protocole avec le plan départemental de sécurité, ces documents étant toutefois distincts. Le protocole précise les modalités de l'intervention des services concernés et les liaisons qui doivent s'établir entre eux. Il prévoit notamment une coordination souple des unités mobiles de la douane et de la DICCILEC, rationalisant leur emploi et précisant les conditions de l'information mutuelle des deux services, ainsi que des autres services de l'Etat concernés, sur leur activité en matière de contrôle des personnes ».

refus d'admission). En cas de constatation d'une infraction aux règles d'entrée et de séjour des étrangers, et si la non admission n'est pas possible, les services douaniers doivent prendre contact avec les services de police compétents et établir un PV simplifié qui sert également d'acte de remise.

3 - La surveillance des frontières intérieures

Qu'en est-il pour les frontières intérieures ? Dès 1992, une coopération entre les services de police et les services douaniers a été instaurée à titre expérimental à la frontière franco-suisse et dans le département de la Loire-Atlantique. A partir de 1993 cette coopération a été généralisée et étendue à l'ensemble des frontières françaises intérieures de l'espace Schengen. Avec l'entrée en vigueur de la convention d'application de Schengen le 26 mars 1995, le contrôle des personnes a été reporté aux frontières extérieures. En 1996, un Office central pour la répression de l'immigration clandestine et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST) a été créé au sein de la DICCILEC. Investi d'une mission de police judiciaire, il est composé de représentants de la police, de la gendarmerie et de la douane. Il est chargé d'animer et de coordonner l'action des services nationaux et de conduire des enquêtes. En outre, ces mesures se sont notamment traduites par l'attribution au service des douanes d'un certain nombre de missions et de pouvoirs nouveaux. Les mesures compensatoires, particulièrement significatives d'une libéralisation sous contrôle des flux et de la force prégnante du cadre étatique par rapport à l'homogénéisation des territoires, ont donc également touché les services douaniers. Ceux-ci se sont vus confier concurremment avec les services de Police et de Gendarmerie, la possibilité de recueillir les déclarations d'entrée sur le territoire (DET) national. En effet, les services douaniers ont la possibilité de recueillir ces DET lorsque les services de Police ne sont pas présents sur les points frontières. Cependant il semble que cette formalité introduite lors de la mise en œuvre des accords de Schengen soit restée peu connue des voyageurs étrangers à l'UE circulant dans l'espace Schengen comme l'atteste l'un des douaniers enquêtés :

« La DET, personne ne sait ce que c'est... les gens qui entrent sur le territoire ils ne savent pas qu'il faut normalement se présenter aux services de police ou chez nous. Nous on en fait jamais »

Chef de subdivision

Sur ces frontières intérieures Schengen, les modalités de la coopération police, gendarmerie, douane ont été basées sur une circulaire interministérielle du 7 juin 1996. Celle-ci reconnaît un rôle tout à fait fondamental aux services douaniers en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Elle énonce que « pour donner toute sa portée à ce dispositif législatif (...) et contrôler plus efficacement les flux migratoires irréguliers dont la pression demeure forte, il importe de mettre en œuvre une étroite complémentarité d'action entre les services de la police nationale et des douanes, ainsi qu'une coopération efficace entre eux et les unités de la gendarmerie nationale »⁸²³.

Selon cette même circulaire, la coopération aux frontières intérieures doit valoriser, dans les départements concernés, les « aspects directement opérationnels afin d'assurer le plus parfaitement possible la surveillance des zones frontalières, dans l'espace et dans le temps ». Pour cela, elle prévoit la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures : des « actions coordonnées complémentaires voire communes, déterminées en concertation » afin d'assurer une couverture maximale de l'espace-temps ; « la mise en place d'un dispositif général permanent » au travers de la création de correspondants départementaux au sein de chaque service et la création d'une cellule opérationnelle spécialisée ; « l'organisation d'opérations ponctuelles » qui sont élaborées à la demande du préfet ou d'un des services signataires (« le dispositif mis en place doit notamment déterminer les zones frontalières concernées par ces opérations, les objectifs, répartir les contrôles, en fixer la durée et prévoir les moyens de liaisons entre les unités engagées ») ; le « recueil de données statistiques uniformes »⁸²⁴. Les éléments de cette coopération aux frontières intérieures doivent être formalisés par un « protocole d'accord »⁸²⁵ entre les services de l'Etat, dans

⁸²³ Circulaire du 7 juin 1996 relative à l'organisation de la complémentarité entre la police nationale et les douanes, et de leur coopération avec la gendarmerie nationale pour le renforcement de la surveillance des frontières intérieures à l'espace Schengen. Cette circulaire remplace la circulaire, devenue caduque, du 31 décembre 1992 entre la police de l'air et des frontières (PAF) et les douanes, relative à la complémentarité en matière de circulation des personnes aux frontières intérieures.

⁸²⁴ « Des tableaux statistiques mensuels sont remplis par les différents signataires et sont ensuite transmis aux services de police aux fins d'établissement d'une synthèse des résultats enregistrés par chacun des services. Un retour d'information suite à cette synthèse est prévu par le texte. La circulaire prévoit également la possibilité d'élaborer des « grilles statistiques plus complètes afin de mesurer précisément les différents aspects de la pression migratoire (zones, horaires, nationalités, etc.) et l'efficacité des actions entreprises ».

⁸²⁵ Ces protocoles sont adoptés sur la base d'un *protocole cadre*. Ils sont signés par le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur régional des douanes. Pour chacun des services, il prévoit que soit désigné un « correspondant départemental ». Les correspondants départementaux sont regroupés au sein d'une « cellule opérationnelle spécialisée » qui a une mission générale de coordination. Le protocole cadre souligne la nécessité de formation des différents services signataires, dont les services douaniers, formation qui peut être assurée par les services de la DICCILEC.

chaque département frontalier des Etats membres Schengen ou dans lesquels sont implantés des ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international.

Mais la contribution des services douaniers à la lutte contre l'immigration clandestine n'a pas été limitée à ces seules dispositions de coordination des différents services de l'Etat. Toujours dans la perspective de compenser la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, une circulaire du 11 décembre 1995⁸²⁶ vient renforcer les pouvoirs de contrôle des forces de contrôle aux frontières intérieures. Un nouveau contrôle d'identité est alors inséré dans le code de procédure pénale⁸²⁷. Par cette circulaire, le gouvernement français décide en effet d'effectuer des contrôles frontaliers nationaux aux frontières intérieures. L'introduction de ce nouveau contrôle est, selon celle-ci, justifié par l'abandon des contrôles systématiques aux frontières et doit désormais être lié aux mouvements transfrontaliers de population. Selon ce texte, « ces contrôles d'identité constituent un instrument destiné à éviter que la levée des contrôles systématiques aux frontières ne puisse constituer un facteur d'insécurité. Aussi, il est indispensable qu'ils soient régulièrement exercés par l'ensemble des services de police, de gendarmerie et de douane ». Ils peuvent prendre soit la forme de contrôles « ponctuels », soit « systématiques ». Ce type de contrôle se rajoute aux trois autres types prévus aux alinéas 1 à 3 de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Mais cette circulaire instaure également de nouvelles dispositions spécifiquement dans le code des douanes en y ajoutant un nouvel article 67 quarter. Avec la mise en œuvre de la convention de Schengen, les services douaniers ne peuvent plus prononcer de refus d'admission sur les frontières intérieures alors qu'ils peuvent toujours en prononcer aux

L'administration des douanes a semble-t-il très bien intégré ce volet dans ses propres séances de formation professionnelle. Ces protocoles départementaux sont révisables à tout moment mais sans effet suspensif. L'organisation de cette complémentarité et la mise en place de protocoles départementaux doivent être en adéquation avec les dispositions déjà mises en œuvre au sein des départements, notamment avec le contenu des plans départementaux de sécurité. Si la circulaire du 7 juin 1996 prévoit en effet que les protocoles signés devront être « cohérents » avec les PDS, elle précise cependant qu'ils seront « distincts ». Malgré cette volonté de distinction, sans doute énoncée dans un contexte politique valorisant la lutte contre les infractions migratoires, il n'en demeure pas moins que ces dispositions ne font que s'inscrire dans le droit fil des dispositions des PDS. Elles se veulent pragmatiques, laissant une grande souplesse aux services pour envisager cette coordination.

⁸²⁶ Circulaire du 11 décembre 1995 relative aux contrôles d'identité définis à l'article 78-2, quatrième alinéa du code de procédure pénale et contrôles de titre définis à l'article 67 quarter du code des douanes.

⁸²⁷ Art 78-2 alinéa 4

frontières extérieures de l'espace Schengen. Grâce à ce nouvel article, ils détiennent désormais le pouvoir de contrôler des pièces et documents autorisant la circulation et le séjour, ainsi qu'un pouvoir de constatation des infractions qui leur sont liées. Si cet article 67 quater ne permet pas aux agents des douanes de procéder à un contrôle d'identité, il leur donne cependant alors la possibilité de « vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues à l'article 8 de l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ». Les services douaniers peuvent donc contrôler les pièces et documents autorisant la circulation et le séjour tels que les passeports et visas, les cartes nationales d'identité, les déclarations d'entrée sur le territoire, les titres de séjour et tous les autres documents justificatifs. L'exercice de cette vérification se veut plus strictement encadrée que celles relatives aux contrôles d'identité et ce pouvoir de contrôle n'y est donc pas légalement assimilé. Avant tout contrôle des documents d'entrée et de séjour des étrangers, il est donc indispensable pour les douaniers de relever un signe extérieur d'extranéité (apposition d'affiches en langue étrangère, le fait d'être présent dans une voiture immatriculée à l'étranger, l'entrée ou la sortie d'une ambassade ou d'un consulat étranger). La circulaire prévoit que ce contrôle « ne doit se fonder que sur des critères objectifs excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit. Ainsi, la seule apparence physique ou morphologique ne saurait être suffisante » ... d'un point de vue légal. Deux autres conditions d'applicabilité de ce pouvoir sont nécessaires. D'une part, seuls les agents des douanes investis des fonctions de chef de poste ou les fonctionnaires désignés par eux titulaires du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur, peuvent procéder à ces vérifications du respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article 8 de l'ordonnance de 1945. La seconde condition d'applicabilité de ce pouvoir est d'ordre territorial puisqu'il ne peut être mis en œuvre que dans une zone frontière comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention Schengen et une ligne tracée à 20 km en deçà⁸²⁸, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté. La circulaire précise que « cette ligne des 20 km est définie, non par simple translation de la frontière mais par rayon, en prenant l'ensemble des points situés à moins de 20 km de l'un quelconque des points de la frontière. En raison de cette délimitation par ce système de rayon, cette zone de 20 km s'étend nécessairement :

⁸²⁸ *Circulaire du 11 décembre 1995 relative aux contrôles d'identité définis à l'article 78-2, quatrième alinéa du code de procédure pénale et contrôles de titre définis à l'article 67 quater du code des douanes.*

aux confins de l'Allemagne, de la France et de la Suisse jusque devant la frontière suisse, aux confins de l'Espagne, de la France et de l'Andorre, jusque devant la frontière andorrane, aux confins de l'Italie, de la France et de la Suisse et de la principauté de Monaco jusque devant la frontière Suisse et la frontière Monégasque dès que la frontière italienne aura le statut de frontière intérieure. Dans ces zones situées aux confins de frontières intérieures et de frontières extérieures, une personne pourra à la fois faire l'objet d'un contrôle à la frontière extérieure et d'un des contrôles d'identité ou de titre faisant l'objet de la présente circulaire. Il conviendra, afin que les autorités judiciaires puissent avoir une connaissance de cette zone de 20 km, que les cartes, dès qu'elles seront établies, soient transmises à chacun des procureurs de la République compétent ».

Dans ce nouveau contexte les agents des douanes ont désormais le pouvoir de constater les infractions liées aux entrées et séjours irréguliers (mentionnées à l'article 19 de l'ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945)⁸²⁹. En cas d'infraction, ils dressent alors procès-verbal et en transmettent immédiatement une copie au procureur de la République et une autre à la personne appréhendée. Outre ce pouvoir de constatation des infractions migratoires, les douaniers peuvent alors procéder à la retenue provisoire des personnes appréhendées afin de les conduire auprès de l'OPJ territorialement compétent ou de les tenir à sa disposition. Il est donc créé une nouvelle rétention douanière⁸³⁰ qui ne s'applique qu'en matière migratoire et qui ne peut excéder une durée de trois heures à compter de la constatation de l'infraction. Au-delà de cette période, si l'infracteur n'a pas été remis à l'OPJ compétent, les services douaniers doivent légalement le relâcher. Si la personne retenue est remise dans les temps impartis à l'OPJ territorialement compétent, la durée de la retenue s'impute sur celle de la garde à vue. Cependant, si une infraction douanière est constatée concurremment avec l'infraction migratoire et que cette infraction donne lieu à une retenue douanière traditionnelle, alors la durée de la retenue provisoire s'impute sur la durée de la retenue douanière et sur elle de la garde à vue. Durant le déroulement de ces procédures, le procureur de la République est informé et ce dernier peut intervenir à tout moment.

⁸²⁹ Ces infractions sont : entrée ou séjour irrégulier (défaut des pièces et documents visés aux articles 5 et 6 de l'ordonnance 45-2658 du 02/11/1945) ; entrée ou séjour irrégulier pour non présentation des documents visés à l'article 5 de la convention de Schengen points a, b, c ; non-respect de la déclaration obligatoire à l'entrée sur le territoire.

⁸³⁰ Il ne faut pas assimiler cette rétention migratoire à la retenue douanière traditionnelle qui possède un régime différencié. Cette dernière peut être mise en œuvre si une infraction douanière est constatée sur la personne qui ne satisfait pas aux obligations migratoires.

Ces nouveaux pouvoirs de contrôle attribués aux douaniers dans le cadre Schengen semblent strictement encadrés par le droit qui tend à rapprocher les modalités douanières et policières d'intervention. Cependant, ces dispositions Schengen viennent se superposer aux pouvoirs douaniers déjà existants. En effet, pour opérer des contrôles d'identité en zone frontalière, les douaniers ont de nombreuses possibilités plus ou moins formelles. On peut tout d'abord souligner que les voyageurs contrôlés présentent souvent spontanément leurs papiers d'identité, avant même que l'agent contrôleur n'ait formulé une demande quelconque. Les agents procèdent donc au contrôle sur la base de cette volonté qu'ont les voyageurs de justifier leur identité vis-à-vis de représentants de l'ordre public. Le second moyen de contrôler l'identité des personnes réside dans l'utilisation du droit de visite qui permet aux agents de procéder à la fouille des sacs à main, portefeuilles etc. Lors de cette opération, si des papiers d'identité sont présents dans ces bagages légers, il devient alors facile de prendre connaissance de leur contenu. Mais plus simple encore est le moyen qui consiste à utiliser le droit douanier. En effet l'article 67 CD intitulé « présentation des passeports » introduit un véritable droit de contrôle de l'identité des personnes aux frontières : « les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes ». Les agents peuvent donc procéder à ce contrôle d'identité soit lors du franchissement d'une frontière, soit dans un rayon de 60 km en retrait des frontières terrestres. Les dispositions de l'article 67 quarter qui autorisent les agents à contrôler les titres migratoires des personnes sont donc quelque peu redondantes par rapport aux pouvoirs douaniers traditionnels. En revanche, les douaniers n'ont pas la possibilité légale d'opérer des contrôles d'identité à l'intérieur du territoire (seulement un relevé d'identité aux fins de constatation des infractions douanières). Une autre remarque sur les dispositions de cet article 67 quarter réside dans une certaine hypocrisie du texte élaboré. Les douaniers ne sont pas autorisés à procéder à un véritable contrôle d'identité au sens policier du terme, alors même qu'ils possèdent des pouvoirs propres leur permettant d'agir en toute légalité. En effet, l'article 67 quarter pose comme condition préalable l'existence de signes d'extranéité laissant supposer que la personne contrôlée est d'origine étrangère. Cette disposition semble cependant particulièrement difficile à appliquer en pratique. Si le flair douanier est un agencement complexe d'expérience professionnelle, d'intuition et de recueil d'éléments objectifs, il n'en demeure pas moins que « la gueule reste un des critères de contrôle... » comme l'indiquait l'un de nos interlocuteurs douaniers.

Ce qui apparaît comme nouveau dans l'ensemble des dispositions Schengen, c'est donc moins la possibilité d'opérer un contrôle d'identité en frontière que la possibilité de retenir la personne en infraction durant une durée de trois heures aux fins de remise à l'OPJ compétent. Ce pouvoir de retenue provisoire en matière migratoire peut également être mis en œuvre par les agents des douanes au travers d'une autre disposition du CD. L'article 67 Ter habilite les agents à consulter le Système Information Schengen afin d'avoir accès à certaines données nominatives et à opérer un certain nombre de signalements (personnes recherchées, citées à comparaître, objets volés etc.). Cet article pose notamment que « les agents des douanes procèdent à la retenue provisoire aux fins de mise à disposition d'un officier de police judiciaire et en avisent aussitôt ce dernier lorsqu'ils découvrent sur le territoire une personne signalée en application de l'article 96 de la même convention ». Donc, en cas de repérage positif de personnes signalées aux fins de non admission sur le territoire Schengen, les services douaniers peuvent soit opposer un refus d'admission sur le territoire si le contrôle a lieu sur une frontière extérieure, soit procéder à la retenue provisoire des personnes et les remettre à l'OPJ compétent si le contrôle a lieu sur une frontière intérieure ou à l'intérieur du territoire.

Cette circulaire, qui ne fait que prolonger, tout en les renforçant, les dispositions visant à intégrer l'activité des services douaniers dans les schémas de répression des infractions migratoires est tout à fait révélatrice. Elle démontre, dans un contexte de criminalisation des flux migratoires entrants, comment la douane est mise sur un pied de quasi-égalité avec les services de police dans la gestion de ces flux. Même si l'on peut discuter des subtilités relatives à la mise en œuvre de cette complémentarité « police / douane », on ne peut nier la volonté politique d'utiliser les services douaniers, leurs pouvoirs et leur implantation territoriale, comme des ressources dans la lutte contre l'immigration clandestine, l'argument étant valable à la fois pour les frontières intérieures et extérieures.

Les pouvoirs attribués aux agents des douanes masquent des subtilités dans l'agencement des procédures et des pratiques. En effet, selon les dispositions que l'on a attentivement énumérées, il semble que les forces douanières soient devenues un équivalent fonctionnel des forces policières dans la gestion du contrôle des migrations. Pourtant, cette mission n'est pas considérée comme étant une « mission douanière » par les agents. La raison en est simple : elle tient d'une part à l'identité professionnelle des douaniers qui considèrent, de façon globale, qu'ils n'ont pas à assumer des missions de lutte contre l'immigration

clandestine qui est une mission dévolue à la PAF. Tout au plus considèrent-ils qu'ils agissent pour le compte de cette dernière mais que la lutte contre l'immigration n'est pas de leur ressort propre. La lutte contre l'immigration clandestine n'est donc pas valorisée dans les pratiques quotidiennes de contrôle. Comme le soulignait l'un de nos interlocuteurs douaniers à la frontière extérieure Schengen à la frontière andorrane :

« On contrôle les passeports, les cartes de séjour et les cartes d'identité avec un peu plus d'attention. Par contre la PAF n'est pas présente au Pas de la Case ou vient quelques heures par semaine. Les douaniers qui sont là-haut quand ils se rendent compte que la personne ne parle pas français, ... elle ne parle pas français donc cela prouve bien que l'on a affaire à un étranger, donc les douaniers demandent les pièces d'identité, cartes de séjour. Par contre si la personne parle français il est rare que l'on demande les papiers. Mais il y a donc des contrôles Schengen là-haut. Et même à Bourg Madame, la semaine dernière on a remis à la PAF un marocain qui avait été refoulé quinze jours avant. Mais on en a pas beaucoup : 10 affaires par mois sur 4500. C'est tout de même très faible. »

Chef de poste

De plus, les services douaniers ont globalement des pouvoirs plus limités en matière de lutte contre l'immigration clandestine par rapport à leurs homologues policiers. Cette semi-compétence douanière implique une certaine dépendance des services douaniers par rapport aux services de la PAF. Comme le notait ce chef de subdivision :

« Le poste du Pas – frontière franco-andorrane - est un PPA. Jusqu'à présent il était gardé par la PAF 24/24h. Maintenant il ne l'est plus mais c'est la PAF qui reste maître d'œuvre en matière d'immigration. Nous nous substituons à elle quand elle n'est pas là mais nous n'avons pas le pouvoir d'appréciation qu'ont les OPJ PAF et nous n'avons pas le pouvoir en matière d'immigration. Nous nous contentons de contrôler les flux migratoires et notre seul pouvoir au Pas est de refouler, c'est à dire de faire un imprimé 445 qui est un refus d'admission sur le territoire. Ce sont pratiquement les seuls pouvoirs que nous avons en matière d'immigration. C'est à dire que le refus d'admission se fait lorsqu'il y a une infraction constatée au Pas. En cas de demande verbale par un individu pour entrer au titre de réfugié politique sur le territoire nous ne sommes pas habilités à décerner cette entrée. Alors on prévient la PAF qui fait les formalités complémentaires. Etant entendu que l'aberration du système c'est que l'Andorre est une enclave dans l'espace Schengen donc la personne qui arrive au Pas et qui demande à entrer dans l'espace Schengen, elle est déjà en situation illégale car elle a déjà pénétré illégalement dans cet espace. Sachant qu'en Andorre il n'y a pas d'aéroport »

Chef de division

Lorsque la PAF et la douane sont présentes sur un même point de contrôle, les services douaniers tendent d'ailleurs systématiquement à consulter les services de police qui connaissent mieux les procédures et possèdent des moyens techniques plus appropriés pour approfondir les contrôles. Comme le faisait remarquer ces cadres douaniers, les agents n'ont pas toujours intégré ces nouveaux enjeux liés au contrôle de l'immigration suite à l'adoption du dispositif Schengen :

*« **Chef de division** : le manuel de contrôle commun Schengen, les agents ne le possèdent pas dans la mesure où ils ne l'ont pas intégré. **Chef de subdivision** : honnêtement, il est trop gros... Je ne pense pas qu'on s'en serve ici. D'abord parce que l'immigration ce n'est pas notre problème ici, car on est sur un poste tenu pas la PAF. Et qu'en cas de problème on est toujours en retard... nous on a toujours les informations après la PAF. Si on n'est pas sur des PPA douanes, le manuel commun on l'a, mais on le possède pas. Personne n'en a eu vraiment besoins en fait. **Chef de division** : et il y a le côté pratique. Pourquoi s'encombrer l'esprit. Dès qu'il y a un problème on va les voir en face, on leur présente le document etc. et eux qui sont des professionnels dont c'est le boulot essentiel, ils répondent... **Chef de subdivision** : mais à X ils tiendraient sans doute un raisonnement tout à fait différent car ils sont chargés de l'immigration. **Chef de division** : mais ici ils ont le matériel pour détecter les irrégularités de document, un passeport ou n'importe quoi ça sort de manière nette. Ils ont du matériel correct... »*

Chef de division et Chef de subdivision

Ces arguments sont tout à fait acceptables si l'on tient pour acquis que ce sont les services de la PAF qui sont les coordonnateurs de cette lutte contre l'immigration clandestine. Dans ce cas, les forces de douane ne sont conçues que comme une force complémentaire de lutte contre l'immigration clandestine tendant à être instrumentée au profit de logiques policières. Mais, il faut aussi souligner que la douane assure, depuis de très longues années, des missions de gestion des flux humains. De plus, le renforcement de leurs pouvoirs en la matière, leur compétence reconnue pour la gestion d'un nombre important de points de passage autorisés (même si ce ne sont pas les plus significatifs) tendent à en faire objectivement une « police des frontières bis ». Les douaniers opèrent d'ailleurs, traditionnellement et de manière plus ou moins consciente, un contrôle général des flux

humains suspects à l'entrée comme à la sortie du territoire national. Comme le faisait remarquer ce chef de poste :

« Mais il n'y a pas que Schengen. Il y a un mois et demi, au Pas, mes agents ont vu, dans un véhicule, un monsieur de 30-35 ans et 2 gamines toutes jeunes qui avaient un comportement un peu bizarre. Ils ont contrôlé les papiers, ce n'était pas la même famille... ils ont fait les fichiers... on s'est rendu compte que c'était deux filles d'un centre de Toulouse qui avaient fugué. Donc on a signalé au parquet qui nous demande de remettre aux gendarmes. Aussi on peut arriver à trouver des affaires qui ne sont pas des infractions douanières mais que l'on doit signaler au parquet... »

Chef de poste

Les freins qui empêchent d'opérer un tel amalgame tiennent donc d'une part à un facteur d'ordre interne à l'organisation douanière (les agents ne se considèrent pas comme des acteurs véritables dans la réalisation de cette mission, ... ou bien comme des acteurs de second plan), et d'autre part à un facteur d'ordre externe qui lui est consubstantiel (c'est la PAF qui coordonne l'ensemble des logiques d'action dans ce secteur, la douane étant alors conçue comme un instrument complémentaire). L'agencement des pratiques sur le terrain démontre cette faible priorité donnée par les douaniers aux logiques de lutte contre l'immigration clandestine. Les agents opèrent en effet en privilégiant d'abord les missions de contrôle des marchandises. Ce n'est qu'après une vérification de la régularité vis à vis de la réglementation douanière que sont effectuées véritablement les procédures de contrôle en matière d'immigration. Comme le faisait remarquer l'un de nos autres témoins :

« Sur les frontières intra-communautaires, on a peu d'infractions Schengen. On fait une retenue Schengen et on remet sous 3 h aux OPJ PAF sauf s'il y a une infraction douanière connexe. Pour nous au niveau méthodologie on traite d'abord l'infraction douanière et ensuite l'infraction Schengen. S'il y a une infraction connexe on prévient le parquet qui gère avec l'OPJ de la PAF et on met l'infracteur en retenue douanière »

Chef de subdivision

En effet, procédures douanières et de droit commun risquent d'entrer en concurrence. Si les agents des douanes contrôlent une personne en privilégiant d'abord la réglementation migratoire, et que ce contrôle se révèle positif (notamment après consultation du SIS), il ne

reste alors plus que trois heures aux douaniers pour remettre l'infracteur à l'OPJ territorialement compétent. Si, à la suite de ce contrôle migratoire, les agents découvrent une infraction douanière (ex : détention de stupéfiants), ils n'ont alors que peu de temps pour faire aboutir leur procédure douanière. C'est pourquoi, les services contrôlent toujours les personnes sur la base de l'article 60 CD (droit de visite), procèdent à une vérification de la régularité de la personne vis à vis de la réglementation douanière, puis opèrent enfin un contrôle sur la base de la réglementation migratoire. Ainsi, en cas d'infraction douanière, ils peuvent mettre la personne en retenue et procéder à tous les actes de procédure douanière. Les règles imposées par le droit commun sont appliquées dans un second temps. Dans les pratiques, les régimes juridiques policiers et douaniers tendent donc à être autonomisés par les agents, et leur relation se voit reconstruite autour d'une articulation donnant la priorité à la procédure douanière sur la procédure policière.

« Il faut être prudent... ; car effectivement car si on interrogeait le système (SIS) et qu'on était en procédure douanière plus de 3 h après consultation, notre procédure se casse complètement la gueule. C'est pas satisfaisant comme système... »

Chef de division

Le point d'articulation entre les deux procédures est la consultation du SIS. En effet, à partir du moment où ce système d'information est consulté, les agents prennent connaissance de la conduite à tenir vis-à-vis de la personne passée au fichier. Cependant, cette interrogation n'est effectuée par les agents qu'après la mise en œuvre de leur procédure douanière. Une interrogation préalable du SIS obligerait les agents à boucler l'affaire en trois heures, délai souvent insuffisant. De plus, même s'ils interrogent le SIS, leur accès aux données est fortement restreint. Le système leur demande de contacter un OPJ sans leur donner plus de détails. Cet usage des différents instruments juridiques questionne parfois les agents :

« Il y a un problème de sécurité important pour les agents... le problème de la sécurité n'a pas été vu. ... c'est un problème qui a été réglé uniquement sur le plan juridique... on se sert de tel article et ensuite de tel autre, deux procédures différentes ... mais on peut se trouver devant des personnes qui peuvent être dangereuses. Ensuite on voit : « individu dangereux, contactez OPJ... »

Chef de division

Enfin, lorsqu'ils ont à opérer des rétentions purement liées à une infraction migratoire, sans qu'une infraction douanière ne soit conjointement constatée, les agents ont semble-t-il certaines difficultés à gérer cette situation. Les retenues provisoires opérées dans le cadre des articles 67 ter et 67 quater CD ne sont pas des retenues douanières. Si aucune infraction douanière n'a été commise, les agents se trouvent en position de retenir la personne pendant trois heures, situation qui détourne les agents de leurs priorités premières et enclenche un mécanisme procédural lourd.

« Chef de division : une fois on s'est retrouvé avec 12 clandestins... impossible. Il faut trouver un interprète... en accord avec le parquet on a fait une procédure groupée. Chef de subdivision : Quand on récupère un clandestin c'est pas un problème, en 3 h c'est fait ... Il faut faire un PV parfois deux... On est obligé en matière de Schengen de faire un PV de contrôle, un PV de retenue provisoire et heureusement que le PV de remise on le fait à l'issue du PV de contrôle. Donc quand on a 12 personnes ça prend un temps fou, et puis il y a le problème de l'identité et puis le problème de la langue... »

Chef de division et chef de subdivision

Cet ensemble d'éléments incite parfois les agents à opérer des remises directes aux services de police. Cependant, ces remises ne sont pas toujours comptabilisées de manière précise ce qui peut se révéler dommageable pour l'évaluation, en termes quantitatifs, des différents services de police et de douane au niveau local. Comme nous l'indiquaient deux cadres douaniers :

« Chef de subdivision : la procédure simplifiée elle est appliquée seulement sur les frontières extra...on l'a fait aussi pour éviter qu'il y ait des remises directes. Les agents qui étaient là pour faire des stups, s'ils trouvaient un clandestin ils savaient qu'ils en avaient pour trois heures ... eh bien ils prenaient le gars, en disant « moi j'ai rien vu »... « M le policier je ne sais pas mais regardez-le : il est pas bien celui-là »... Chef de division : ça ne se fait pas encore un peu ça ? Chef de subdivision : si ! Mais après en Préfecture nos résultats par rapport à ceux de la PAF ne sont pas bons... Chef de division : ça serait normal que dans le cadre de la complémentarité des services et des missions, quand on trouve quelqu'un en situation d'immigration irrégulière, on puisse le remettre à la PAF dont c'est le boulot... Mais sous réserve qu'on puisse revendiquer quelque-chose dans

le cadre de nos résultats. Or c'est pas possible... Chef de subdivision : non car c'est celui qui trouve qui prévient le parquet. Alors on a réussi à faire passer cette procédure simplifiée... Mais la douane ne comptabilise pas toutes les affaires qu'elle fait puisque par facilité, pour se consacrer à ses missions prioritaires, il y a des remises directes... Chef de division : mais pourtant c'est important ensuite au niveau des moyens donnés aux services pour fonctionner... »

Chef de division et chef de subdivision

4 - Une police des frontières bis ?

Les services douaniers assument donc parfois les fonctions d'une *police des frontières-bis*, démontrant cette instrumentation de l'institution douanière qui a trouvé une preuve irréfutable dans les conclusions du Conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999. Celui-ci alimentait alors une dynamique instaurée depuis une dizaine d'années qui tendait à transférer progressivement la surveillance d'un nombre de points de passage autorisés toujours plus importants des services de la Police aux frontières vers les services douaniers. Alors qu'à la fin des années 1980, les services douaniers assuraient la surveillance de 107 points de passages gardés sur un total de 204, les accords de Schengen ont conduit, au milieu des années 1990, à leur confier la garde de 170 PPA sur 245. Le Conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 transféré à la douane 43 nouveaux PPA, précédemment à la charge de la PAF. En 2000 les brigades des douanes tenaient 184 PPA sur les 225 existants en France métropolitaine. Ces transferts ont conduit la hiérarchie douanière à donner la priorité au contrôle migratoire sur le contrôle douanier aux frontières extérieures Schengen. En revanche, aux frontières intérieures Schengen, le contrôle douanier continue d'être effectué en premier par les agents des brigades.

En 2015, 82 Points de Passages Frontaliers (portuaires et aéroportuaires) sur 130 étaient encore confiés à la Douane. Même s'ils ne sont pas les plus significatifs en termes d'activité, ces PPF permettent de densifier la présence des services de l'Etat aux frontières extérieures Schengen. Cependant, comme le relevait la Cour des comptes, « les contrôles migratoires opérés par les douaniers sont *in fine* faibles, soit par manque de matière, soit parce que certains douaniers interrogés, même s'ils sont formés à cette tâche, disent ne pas s'y intéresser et sont donc peu motivés. Comme en outre beaucoup n'en font pas de manière suivie, ils ne peuvent accroître leur expérience ni atteindre un degré suffisant de

professionnalisme en la matière. Si les douaniers constatent une fraude documentaire, ils transmettent cette information à la PAF. Un protocole a été conclu en 2011 entre la Douane et la PAF portant notamment sur le « chaînage » des opérations en cas de détection d'un passager en situation irrégulière (maintien en zone d'attente ; procédure de non-admission ; amende infligée au transporteur) ; il est décliné avec les directions zonales de la PAF. Il existe en pratique quelques échanges d'information entre la PAF et la Douane, mais uniquement au niveau local

(DNRED et PAF n'ont pas de relations). La Douane ne participe que de manière formelle aux instances de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière⁸³¹».

On constate ici que cette instrumentation des services douaniers en matière migratoire n'a pas parallèlement débouché sur une appropriation culturelle par les douaniers de ces missions. La douane est ainsi considérée comme une police des *frontières-bis*. D'une part parce qu'elle prend en charge la surveillance d'un certain nombre de points frontières. Et d'autre part, inversement, parce qu'elle ne dispose pas d'une compétence pleine et entière sur ces questions, ni des différents instruments informatiques et juridiques dont disposent ses homologues de la PAF.

Ainsi, comme le note encore le rapport de la Cour des comptes, « la PAF affirme que la Douane n'effectue pas la totalité des contrôles qui lui incombent théoriquement. L'évaluation conduite en 2009 par les autorités communautaires sur l'exécution des contrôles migratoires en France a produit des conclusions sévères (visant la PAF aussi bien que la Douane). Une nouvelle évaluation est programmée pour 2016, mais il y a eu peu d'améliorations depuis. La tenue de la plupart des PPF présente peu d'intérêt pour la Douane en termes de lutte contre les fraudes et trafics (hors migrations). Elle n'exerce le contrôle des bagages que sur les sites d'embarquement d'Eurostar à destination de la Grande-Bretagne et pour les passagers empruntant les navettes Eurotunnel ». Ainsi, si le rapport à ces missions migratoires a pu être instrumental pour les douaniers dans le cadre de la crise de 1993, ils ne se sont pas véritablement appropriés ces missions. Leur culture professionnelle est restée fondée sur la « marchandise » plutôt que sur les « hommes » et la « répression » des infractions migratoires leur paraissent souvent en opposition avec leur éthique ... sauf si le contrôle permet de relever une infraction douanière ou de criminalité

⁸³¹ Cour des Comptes, L'action de la douane dans la lutte contre la fraude et les trafics, janvier 2015.

de droit commun. Enfin, sur les points frontières, où les services douaniers sont compétents, l'action douanière en matière migratoire peut mobiliser largement les effectifs douaniers au détriment d'autres missions de lutte contre la fraude (ex : sur certains points aéroportuaires). Cela conduira ainsi la Cour des comptes à demander que l'on retire à la Douane les missions de contrôle des PPF aéroportuaires ne présentant pas d'enjeux en termes de lutte contre les fraudes et trafics, et en réallouant les moyens aux forces du ministère de l'intérieur.

Pour autant, ce constat contraste avec les éléments que nous avons pu discuter préalablement concernant l'accroissement de l'activité des services douaniers français dans le cadres des actions de contrôle des frontières extérieures européennes avec l'Agence FRONTEX. Ce nouvel activisme douanier en la matière apparaît ainsi tenir à ce qu'il permet aux douaniers de se mobiliser sur une dimension également « humaniste » (le secours en mer aux migrants), d'obtenir des subsides européens pour la modernisation de leur parc naval, et permet d'occuper une position dans un système d'acteur d'où les douaniers avaient été jusqu'à présent exclus.

C - Le terrorisme, une nouvelle mission douanière ?

Les services douaniers ne semblent pas a priori mobilisés sur les enjeux de prévention et de lutte contre le terrorisme. En effet, la culture douanière n'apparaît pas a priori directement orientée vers le traitement des affaires de terrorisme. Pourtant, on a pu constater tout au long de nos développements que la DNRED s'était mobilisée sur ces enjeux liés au terrorisme, en développant un groupe spécialisé en son sein et en participant au premier cercle de la communauté du renseignement, mais aussi dans le domaine du contrôle des flux d'armes. Ce groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT) est placé au sein de la DNRED auprès de la DOD-Division des recherches. Il a pour mission de centraliser la collecte par les services douaniers de tout renseignement relatif au terrorisme et à son financement, et l'enrichir grâce aux outils dont il dispose. Il conduit également des enquêtes d'initiative dans le domaine douanier en lien étroit avec les services de renseignement (spécialisés (DGSI, DGSE, SCRT, DRPP...). Depuis le mois de juin 2015, un douanier de la DNRED représentant le GOLT est placé auprès de la DGSI afin de faciliter les échanges d'informations entre les deux services.

En outre, les douaniers ont des missions de contrôle en matière de sûreté et de sécurité du fret aérien et portuaire. En matière de sûreté, les douaniers interviennent sur le contrôle des flux de marchandises et de voyageurs empruntant le site du tunnel sous la Manche et les gares de l'Eurostar. De même, les stratégies mondiales et européennes des douanes intègrent aujourd'hui à la fois des dimensions liées au contrôle des opérateurs commerciaux (programmes CPAT américains, OEA européen), aux déclarations préalables d'envois d'informations à des fins d'analyse de risque et de prévention du terrorisme. Enfin, par leur présence aux frontières, les services douaniers mettent en œuvre des contrôles migratoires qui peuvent leur permettre de prévenir l'entrée sur le territoire national d'individus pouvant compromettre la sécurité nationale. On ne reprendra pas ces éléments dans les développements suivants, mais on mettra l'accent sur un certain nombre d'autres points qui montrent l'instrumentation toujours plus forte du secteur douanier en matière de gestion de la menace terroriste.

Ce positionnement douanier dans le champ de la prévention et de la lutte contre le terrorisme s'est accéléré au cours des dernières années. En 2014, c'est au cours du contrôle d'un bus Eurolines à Marseille par les services douaniers que le terroriste Mehdi Nemmouche a été appréhendé. De même, en janvier 2015, une brigade de surveillance intervenant lors d'un contrôle à Modane a arrêté deux individus soupçonnés d'être impliqués dans les tentatives d'attentats et liés à la cellule belge de Verviers.

L'un des premiers points concerne la mobilisation des services douaniers français sur le système Personal Name Record (PNR). La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale a institué ce dispositif PNR dans le cadre français. Ses dispositions sont codifiées à l'article L 232-7 du code de la sécurité intérieure qui indique que pour les besoins de la prévention et de la constatation de certaines infractions, du rassemblement des preuves de ces infractions ainsi que de la recherche de leurs auteurs, le ministre de l'intérieur, le ministre de la défense, le ministre chargé des transports et le ministre chargé des douanes sont autorisés à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel⁸³². Il concerne un certain nombre

⁸³² Décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France » pris pour l'application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure.

d'infractions relatives à des formes graves de criminalité et du terrorisme⁸³³. Les transporteurs aériens sont ainsi obligés de recueillir et transmettre « les données d'enregistrement relatives aux passagers des déplacements à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des déplacements reliant deux points de la France métropolitaine ». Afin de mettre en œuvre ce projet et de procéder aux traitements des données API (Advanced passenger information) et PNR (Passenger name record), un service interministériel, « l'Unité d'information passagers (UIP) » a été mis en place. Celui-ci a été constitué auprès de l'administration des douanes, alors même que c'est le ministère de l'intérieur qui dispose de la compétence pour recevoir les données des opérateurs de transport. La mise en place de ce nouveau service ouvre dans le champ organisationnel douanier un autre type de structure de renseignement, directement relié aux missions de prévention du terrorisme. Cette UIP est ouverte depuis 2015 à l'aéroport de Roissy et procède à divers types de ciblage (ciblage de précision, ciblage personnalisé, ciblage de masse, criblage enfin, qui permettra à terme à la douane d'effectuer un rapprochement des données collectées par le système avec des données extraites du SILCF qui est le fichier des antécédents douaniers et de mise en attention).

Les attentats de novembre 2015, la proclamation de l'état d'urgence par le Président de la République et l'annonce par ce dernier d'un « Pace de sécurité », vont affecter les services douaniers. Diverses mesures sont alors annoncées et mises en œuvre par la DGDDI. Le gouvernement a ainsi décidé de renforcer les capacités douanières aux frontières, avec notamment le recrutement de mille agents supplémentaires en 2016 et 2017. Ces nouveaux moyens sont ainsi principalement destinés aux services des brigades. Ce renforcement apparaît en contradiction avec les nombreuses réductions d'effectifs consentis par la DGDDI dans le cadre de différents plans de « modernisation » conduits depuis une dizaine d'années. Nous avons également souligné que les nouvelles dotations d'armes attribuées aux douanes, où les pistolets mitrailleurs vont désormais remplacer les armes de poing. Au-delà, des moyens radio reliés aux services de la police sont également installés.

⁸³³ Les infractions mentionnées au premier alinéa du présent I sont les actes de terrorisme, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation ainsi que les infractions mentionnées à l'annexe II de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, lorsqu'elles sont punies d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans.

Parallèlement à ces éléments, la douane française vient également de constituer un nouveau service national spécifiquement dédié au ciblage. L'arrêté du 29 février 2016 porte création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'analyse de risque et de ciblage » (SARC). Celui-ci est chargé pour le compte de l'ensemble des services de la DGDDI, des missions suivantes en matière d'avant-dédouanement, de dédouanement et de fiscalité : il réalise les analyses de risque ; il détermine des critères nationaux de ciblage qu'il intègre dans les outils informatiques visant à faciliter la réalisation des contrôles ; il oriente les contrôles et enquêtes et procède à leur dévolution aux services douaniers les plus appropriés en fonction des risques identifiés ; sur son initiative ou à la demande d'un autre service douanier, il réalise toute étude ou analyse relative à la fraude. Si ce nouveau service ne vise pas les personnes mais seulement les marchandises ou la fiscalité, il pourra aussi être utilisé dans la lutte contre certaines fraudes en lien avec le terrorisme, notamment le trafic d'armes ou autres trafics pouvant générer des revenus aux individus et groupes terroristes. Le déploiement de cet ensemble d'instruments encadre les services douaniers non seulement dans le champ de la sécurité, mais aussi de celui de la sécurité nationale.

CONCLUSION

Les services douaniers français sont depuis la fin des années 1990 engagés dans des processus de « modernisation » qui ont profondément affecté leur cadre de travail. L'institutions et les professionnels douaniers sont ainsi engagés dans une dynamique d'adaptation sectorielle par rapport aux transformations du référentiel global porté par le double cadre de la mondialisation commerciale d'une part et de l'eupéanisation des institutions et des politiques publiques d'autre part. On a pu également constater que le terrorisme, celui du 11 septembre 2001 au niveau mondial, et celui lié à la période contemporaine notamment en France, ont profondément influencé le référentiel sectoriel douanier.

Ainsi, on peut considérer que le secteur douanier a été clairement instrumenté par les gouvernements des Etats économiquement développés dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme au niveau transnational. Néanmoins, il a lui-même procédé à une instrumentation du secteur de la sécurité pour renégocier son positionnement dans le champ de la sécurité. Ce repositionnement général des douanes apparaît d'ailleurs lié à l'ouverture croissante des économies et à l'affaiblissement du rôle des douanes dans la perception des droits et taxes pour la circulation internationale des marchandises suite aux différents accords de réduction des droits dans les tarifs douaniers négociés au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il se trouve renforcé par le maintien de leur rôle de contrôle des marchandises sensibles ou prohibées entrant, sortant ou circulant sur le territoire étatique.

Le secteur douanier a également investi plus clairement le champ la sécurité intérieure à partir de deux autres voies d'entrée. D'une part, la fonction traditionnelle de « garde-frontière » de certaines administrations douanières nationales a souvent été considérée par les gouvernements comme une ressource mobilisable dans leurs politiques de gestion des frontières et de filtrage des flux (criminels et terroristes) transnationaux. Cette notion de « garde-frontière » permet en outre de subsumer les organisations « policières » et « douanières », oblitérant toute différenciation préjudiciable à la poursuite de l'objectif ultime d'une « gestion intégrée » des frontières et de la mise en œuvre de « périmètres de sécurité ». D'autre part, l'expertise douanière en matière de

gestion des flux économiques et financiers, la connaissance des acteurs et circuits commerciaux internationaux, ainsi que la détention de certains pouvoirs administratifs ou judiciaires ont contribué à positionner les services douaniers comme des polices du commerce international, ce dernier étant susceptible de servir de support à des activités criminelles multiples (ex : circulation d'argent sale, envois commerciaux contenant des stupéfiants ou des armes de destruction massive etc.).

Le positionnement actuel du secteur douanier dans les politiques européennes de sécurité intérieure peut être pensé comme résultant de deux phénomènes concomitants : un état de crise sectorielle liée à la libéralisation du commerce (au niveau mondial mais aussi intra-communautaire) et l'accélération du processus d'eupéanisation de la sécurité intérieure à partir du milieu des années 1980. Ces processus ont conduit à une instrumentation et à un encastrement progressif du secteur douanier dans les politiques du troisième pilier au sein desquelles il a réussi à préserver son autonomie en mettant en œuvre des outils de coopération douanière distincts des outils de coopération policière (auxquels les douaniers sont pourtant souvent associés). On constate d'ailleurs de nombreuses homologues quant aux outils déployés par chaque secteur. D'aucun ne trouveraient ces outils de coopération sectorielle redondants. Néanmoins, le secteur douanier entend assurer la promotion et la préservation de ses propres outils de coopération, à la fois pour conserver une identité et une autonomie sectorielle au sein du champ de la sécurité mais aussi parce que la place qui lui est offerte au sein des outils de coopération policière est souvent perçue comme inégalitaire. Cette inégalité résulte à la fois des enjeux entre bureaucraties, mais aussi tout simplement de la prégnance des catégories cognitives à partir desquelles se construit le champ de la sécurité intérieure. En effet, l'équivalence fonctionnelle établie communément entre les termes de « police » et de « sécurité » conserve une force symbolique qui place la douane comme un acteur de second rang. Celle-ci influe d'ailleurs peu sur l'agenda de ces politiques même si, dans certains domaines, elle peut en affecter la substance.

Si les douaniers n'apparaissent pas toujours comme des acteurs centraux dans le déploiement des politiques européennes de sécurité intérieure, on a pu constater qu'ils n'étaient pas inactifs et faisaient également l'objet d'une instrumentation dans le cadre de ces dernières. Ces derniers ont été également capables de se réapproprier les questionnements de sécurité pour construire de nouvelles positions semi-autonomes et préserver leur identité, voire leur existence. Ces instrumentations croisées n'ont pas encore

abouti à un positionnement clair du secteur douanier qui demeure lui-même hétérogène au niveau de ses acteurs et de ses enjeux propres.

Il est donc question de l'avenir des administrations douanières. Durant l'entre-deux tour des élections présidentielles françaises, opposant les candidats Emmanuel Macron (La République en marche) et Marine Le Pen (Front national), la figure du douanier « garde-frontière » a ressurgi dans les échanges de coups politiques. Lors du débat télévisé du 3 mai 2017, le téléspectateur français a ainsi pu écouter les propositions diamétralement opposées des prétendants sur le rôle des douaniers aux frontières et dans la lutte contre le terrorisme⁸³⁴ :

M. Macron : « Le rétablissement aux frontières on va mettre quoi ? Des gardes à chaque frontière ? »

Mme Le Pen : « Des douaniers. »

M. Macron : « Mais, êtes-vous sérieuse ? »

Mme Le Pen : « Oui, je suis très sérieuse. Très. »

M. Macron : « On va mettre des douaniers qui vont lutter contre les terroristes ? »

Mme Le Pen : « On va mettre des douaniers qui vont surveiller nos frontières et qui vont surveiller nos aéroports. »

M. Macron : « Oui moi je connais des douaniers, ils font des choses remarquables. Mais ils ne sont pas formés pour lutter contre les terroristes, ça n'est pas leur cœur de métier. »

Mme Le Pen : « Mais ils ne vont pas lutter contre les terroristes, ils vont les arrêter. »

M. Macron : « Mais ils ne vont pas les arrêter parce que les terroristes ils fonctionnent par internet, parce qu'ils vont prendre d'autres moyens. Mais c'est tellement irréaliste. »

Il ne s'agit pas ici d'un débat technique entre les deux candidats, quant à savoir si la douane et les douaniers français sont véritablement en capacité, seul ou en partenariat, aux frontières physiques du territoire français ou pas, aux limites de l'Union européenne ou non, de lutter contre le terrorisme. Il s'agit plutôt de constater qu'une lutte discursive s'établit entre les prétendants à la présidence, mobilisant différentes représentations de la frontière et de leurs gardiens : d'abord nationale et centrée sur les douaniers « garde-frontière » pour Marine Le Pen, plutôt européenne et organisée autour d'agences européennes pour Emmanuel Macron. Néanmoins, ni l'un ni l'autre des candidats ne

⁸³⁴ Débat télévisé entre M. Emmanuel Macron, et Mme Marine le Pen, candidats à l'élection présidentielle 2017, le 3 mai 2017, sur les projets et propositions des deux candidats.

rejoignent finalement les tentatives de construction et de promotion d'un nouveau référentiel actualisé - basé sur le paradigme de la modernisation/modernité - développé depuis plusieurs années au sein du secteur douanier. Trois niveaux de discours et de controverse peuvent ici être pris en compte : celui relatif à la légitimité des douaniers à lutter contre le terrorisme, celui des moyens de contrôle à mettre en œuvre, celui enfin de l'efficacité potentielle des solutions retenues. Sur l'enjeu de la légitimité, Marine Le Pen cadre clairement la douane comme un instrument de sécurité. Emmanuel Macron reconnaît quant-à-lui que les douaniers « font des choses remarquables » mais que « ce n'est pas leur cœur de métier » et « qu'ils ne sont pas formés pour lutter contre les terroristes ». Sans leur dénier un certain rôle, il pointe surtout l'inadaptation de leur action générale en la matière. Ce premier niveau de déconstruction des discours des candidats implique de porter une ensuite attention sur les moyens de contrôle proposés. Marine Le Pen envisage que l'action des douaniers soit orientée vers la surveillance des frontières terrestres et des aéroports. Elle opère un nouveau cadrage du rôle de sécurité des douanes dans le contexte post-attentat de janvier et novembre 2015 en France. Elle fait référence aux contrôles douaniers d'autrefois, ceux réalisés avant que les logiques de libre circulation européennes ne soient mises en œuvre depuis le milieu des années 1980 suite à la signature des accords de Schengen et de l'Acte unique européen. La candidate renvoie donc à un algorithme connu, celui d'une douane implantée aux limites de l'Etat et gardienne des frontières nationales. Le candidat Macron construit un autre algorithme, basé sur le prisme européen et celui d'une police européenne des frontières.

Cette fragmentation est également identifiable dans les référentiels appliqués au développement de cette coopération douanière européenne, notamment dans ses relations avec le secteur de la sécurité et le champ de la coopération policière. Le traité de Maastricht puis celui d'Amsterdam vont très clairement consacrer la participation du secteur douanier aux actions en matière d'affaires intérieures et de justice, alors que les questions douanières sont généralement traitées dans le cadre des politiques plus intégrées des secteurs économiques et financiers. Au cours des années 1990 et 2000, ce processus de sécurisation des douanes tend à introduire des logiques hétéronomes dans la structuration du secteur douanier alors même qu'il connaît au même moment une crise liée à la mise en place du marché intérieur. L'indifférenciation fonctionnelle des secteurs policiers et douaniers va imprégner les grands traités européens adoptés à la suite des accords de

Schengen. Aujourd'hui, le nouveau programme européen en matière de sécurité⁸³⁵ fait encore référence à 14 reprises aux instruments douaniers et à leur participation aux politiques européennes de sécurité. Il est donc possible d'identifier à la fois une instrumentation du secteur douanier à des fins de sécurité, mais également l'autonomie toujours reconquise de ce dernier par rapport au secteur policier dans le champ de la sécurité intérieure européenne. Si le secteur douanier y apparaît souvent comme dominé, il n'en demeure pas moins qu'il a été capable de se réappropriier les questionnements sécuritaires pour construire de nouvelles positions semi-autonomes et préserver son identité. Celui-ci élabore d'ailleurs, dans le cadre d'une coopération douanière européenne spécifique, des instruments souvent très proches (ex : convention de Naples II, Système d'Information Douanier) de ceux mis en œuvre dans le cadre de la coopération policière à laquelle les services douaniers sont pourtant souvent associés. Pourtant, le secteur douanier promeut ses propres outils, à la fois pour conserver une identité et une autonomie sectorielle au sein du champ de la sécurité mais aussi parce que la place qui lui est offerte au sein des instruments de coopération policière demeure souvent inégalitaire. Cette inégalité résulte à la fois des enjeux entre bureaucraties, mais aussi tout simplement de la prégnance des catégories cognitives à partir desquelles se construit le champ de la sécurité intérieure. Pourtant, aujourd'hui, on pourrait soutenir que la structuration progressive d'instruments douaniers ayant pour but de répondre à des enjeux de sécurité a véritablement fait émerger un référentiel proprement douanier de la sécurité (centré sur la gestion des flux commerciaux, la gestion des risques, la coopération avec les opérateurs du commerce et du transport, le développement d'une assistance administrative mutuelle).

Ces différentes dynamiques interrogent le modèle français au regard des brouillages de frontière entre l'action douanière et l'action de sécurité. Comme le souligne Bigo, il existe une opposition entre d'une part des acteurs qui définissent la sécurité selon un mode traditionnel, celui de la survie de l'Etat et de la mobilisation de moyens du secteur militaire, et d'autre part des acteurs qui soulignent une convergence voire une fusion entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Pour Bigo, ces derniers, « bien qu'ils viennent d'univers sociaux très différents (comme les services de renseignement, de contre-espionnage, des polices antiterroristes, antidrogues, des polices locales, de la gendarmerie,

⁸³⁵ Communication de la Commission, COM (2015) 185 final, le 28.4.2015.

des douanes, ... (...), tous partagent cette idée que la frontière ne protège plus le territoire, même si on en renforce le contrôle⁸³⁶». Autour de l'idée du développement d'une menace globale, des recompositions sectorielles sont ainsi à l'œuvre. Comme le note Bigo : « sur cette base, dont le consensus apparent autour de la menace, masque des rivalités profondes, les segments du monde militaire et du monde policier qui, auparavant, étaient en contact mais n'avaient pas suffisamment de poids pour changer les rapports de force respectifs de leurs univers sociaux, ont joint leurs forces, ont demandé et ont obtenu en partie une fusion intégration des services de police, d'une partie de l'armée ou de la justice sous la houlette des services de renseignement et des services spéciaux d'intervention en exposant les mérites de l'efficacité qui résulterait de la fin des querelles et des ratés de communication entre les services en charge de la prévention et de la répression des activités clandestines. Ils ont concrétisé avec le 11 septembre l'existence d'un champ des professionnels de la sécurité qui connecte les services de s'occupant de sécurité intérieure, ceux s'occupant de sécurité extérieure et ceux s'occupant des frontières et des étrangers »⁸³⁷

Ces analyses nous apparaissent comme s'appliquant particulièrement bien au secteur douanier. Ce dernier a vu ses cadres normatifs et culturels, ses acteurs et cadres d'action publique, progressivement de rapprocher, voire s'hybrider avec ceux de la police. Pour le cas français, cette tendance a été d'autant plus forte que les douaniers ont été pris dans une reconfiguration profonde du rapport global / sectoriel lié à la mondialisation des échanges commerciaux d'une part, et à la construction d'un espace européen sans frontières. Ses homologues avec la police laissent apparaître des convergences fortes en matière juridiques et d'instruments partagés. Si les douaniers ont réussi jusqu'à aujourd'hui à préserver leur autonomie, celle-ci demeure sous tension avec la perspective toujours possible d'une ré attribution de ses fonctions et missions à d'autres administrations fiscales et/ou de police, voire de sa fusion pure et simple dans des ensembles organisationnels dédiés à la police des frontières ou à la lutte contre la criminalité.

⁸³⁶ BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Editions universitaires européennes, 2016, pp. 5-6.

⁸³⁷ BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*, 2016 Ibidem p. 7.

BIBLIOGRAPHIE

- ABELES, Marc. *Anthropologie de la globalisation*. Paris : Payot, 2008.
- ABDELMALKI. Lahsen. SANDRETTO René. *Politiques commerciales des grandes puissances. La tentation néoprotectionniste*. Bruxelles : Belgique, éditions De Boeck, 2011.
- ABDELMALKI. Lahsen. SANDRETTO René. *Le commerce international : Analyses, institutions et politiques des Etats*. Bruxelles : Belgique, éditions De Boeck, 2017.
- ABBOT, Andrew. *The System of Professions*. Chicago, Chicago University Press, 1988.
- ADDA, Jacques. *La mondialisation de l'économie, tome 1 : genèse*. Paris : La découverte, collection Repères, 2002.
- AGAMBEM, Giorgio. *Qu'est-ce qu'un dispositif ?* Paris : Payot et rivages, 2007
- ALBERT, Jean-Luc. *Douane et droit douanier*. Paris : PUF, coll. Questions judiciaires. 2013.
- ALAIN, Marc « La contrebande des produits du tabac au Canada entre 1985 et 1994 et le cas particulier du Québec ». In, *Criminologie*, vol. XXX, n°1, 1997 ;
- ALAIN, Marc. *Contrebande et marché noir. Des taxes en fumée !* Editions du Méridien, coll. Repères, 1999.
- ALAIN, Marc. « Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, entre myopie des bureaucrates et la sclérose culturelle policière », in *Déviance et société*, Vol 24, n°3, 2000, pp. 237-253.
- ALAIN, Marc. « Transnational Police Cooperation in Europe and in North America: Revisiting the Traditional Border Between Internal and External Security Matters, or How Policing is Being Globalized ». In *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 9/2, 113–129, 2001.
- ALAIN, Marc. « The trapeze artists and the ground crew. Police cooperation an intelligence exchange mechanism in Europe and North America: a comparative empirical study », in *Policing and society*, vol. 11, 2001, p. 1-27.
- ALLIES, Paul. *L'invention du territoire*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1980.
- ANDERSON, Malcom. *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Polity Press, 1997.
- ANDREANI Gilles. HASSNER, Pierre. *Justifier la guerre*. Paris : Presses de Science-Po, 2005.
- ANDREAS, Peter. *Border games. Policing the US – Mexico divide*. Cornell University Press, 2000.
- ANDREAS, Peter. NADELMANN, Ethan. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, 2006.
- ANDREAS, Peter. BIERSTEKER Thomas. *The rebordering of north America*. Routledge, 2003.

ANDREAS, Peter. *Smuggler nation. How illicit trade made America*. Oxford University Press, 2013.

ANDREAS, Peter. « Illicit Americas: Historical Dynamics of Smuggling in U.S. Relations with its Neighbors ». In JASKOWSKI, SOTOMAYOR, and TRINKUNAS (eds.). *American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere*, Johns Hopkins University Press, 2015.

APPADURAI, Arjun. *Après le colonialisme : les conséquences culturelles de la globalisation*. Paris : Payot, 2001.

ASAKURA, Hironori. *Histoire mondiale des douanes et des tarifs douaniers*. Organisation mondiale des douanes, 2003.

AUBOUIN, Michel, TEYSSIER, Arnaud. TULARD Jean. *Histoire et dictionnaire de la police*. Paris : Laffon, 2005.

AUGE, Marc. *Non-lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris : Seuil, 1992.

AZIMI, Vida. *Un modèle administratif de l'Ancien Régime. Les commis de la Ferme Générale et la régie générale des aides*. Paris : CNRS éditions, 1987.

BACQUES, Henri. *Essai historique sur les douanes françaises*. Paris : Imprimerie bonnaventure et Ducessois, 1852.

BACQUES, Henri. *Les douanes françaises*, Paris Guillaumin, 1882.

BADIE Bertrand. BIRNBAUM Pierre. *Sociologie de l'Etat*. Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1979.

BADIE, Bertrand. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 1995.

BAIRD, Theodore. « Who Speaks for the European Border Security Industry? A Network Analysis ». In *European security*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 37-58.

BAIRD, Theodore. « Surveillance Design Communities in Europe: A Network Analysis ». In *Surveillance & Society*, Vol. 14, No. 1, 2016, pp. 34-58.

BAIRD, Theodore. « Interest Groups and Strategic Constructivism: Business Actors and Border Security Policies in the European Union ». In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017.

BALZACQ, Thierry. GUZZINI, Stefano. WILLIAMS, Michael C. WAEVER Ole. PATOMAKI, Heikki. « Forum: What kind of theory – if any – is securitization? ». In *International Relations*. Published online 21 October 2014.

BALZACQ, Thierry. *Théories de la sécurité. Les approches critiques*. Paris : Presses de Science Po, 2016

BARRÉ, Marie-Danièle. *La répression de l'usage de produits illicites : état des lieux*. CESDIP, études et données pénales, n°105, 2008.

BASTID, Jean. *Les douanes*. Paris : PUF, coll. QSJ n°846, 1965.

BATTISTELLA, Dario. *Théories des relations internationales*. Paris : Presses de Sciences-po, 2015.

- BAUMAN, Zygmunt. *Le coût humain de la mondialisation*. Paris : Hachette, Pluriel, 1999.
- BAYARD, Jean-François. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris : Fayard, 2004.
- BAYLEY, David. *Patterns of policing*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1985.
- BAYLEY, David. et SHEARING, Clifford., *The New Structure of Policing: description, conceptualization, and research agenda*, USA, National Institute of Justice, 2001.
- BECK, Ulrich, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris : Aubier, 2003.
- BECKER, Howard. *Outsiders*. Paris: Editions Métailié, coll. « Leçons De Choses », 1985.
- BEDET, Florian. *Essai sur la définition d'un statut juridique de la procédure de dédouanement des envois postaux*, sous la direction de Jean-Michel COMMUNIER - Paris Saclay. 2016.
- BELOT, Céline. MAGNETTE, Paul. SARRUGER, Sabine. *Science politique de l'Union européenne*, Paris : Economica, 2008
- BERR, Claude J. TREMEAU, H. *Le droit douanier communautaire et national*. Paris : Economica, 1997.
- BERR Claude J. *Introduction au droit douanier*. Paris : Economica, 2008.
- BERLIERE, Jean-Marc, « Images de la police : deux siècles de fantasmes ? ». In *Criminocorpus, revue hypermédia* [En ligne], Histoire de la police, articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 21 août 2012. URL : <http://criminocorpus.revues.org/206>
- BERLIERE, Jean-Marc. « Histoire de la police. Quelques réflexions sur l'historiographie française ». In *Criminocorpus, revue hypermédia* [En ligne], Histoire de la police, Présentation du dossier, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 21 août 2012. URL : <http://criminocorpus.revues.org/73>.
- BERLIERE Jean-Marc, DENYS, Catherine. KALIFA, Dominique. MILLOT, Vincent (dir.). *Métiers de police. Être policier en Europe XVIIIe-XXe siècle*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008, pp. 9-36.
- BERLIERE, Jean-Marc. LEVY, René. *Histoire des polices en France. De l'Ancien régime à nos jours*. Paris, nouveau Monde, 2011.
- BERTHELET, Pierre. *Le paysage européen de la sécurité intérieure*. PIE Peter Lang, 2009
- BEZES, Philippe. *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 2011.
- BIGO, Didier. *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*. Espace international Bruxelles, Éditions Complexe, 1992.
- BIGO, Didier. *Polices en réseaux*. Paris : Presses de Science-Po, 1996.
- BIGO, Didier. « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? ». In *Cultures et conflits : sécurité et immigration*. Paris : L'Harmattan, n°31/32, 1998.

BIGO, Didier. « Liaison Officers in Europe: New Officers in the European Security Field ». In SHEPTYCKI, James, *Issues in Transnational Policing*, London and New York, Routledge, 2000, pp. 67-99.

BIGO, Didier. « Le champ européen de l'(in)sécurité : enquête et hypothèses de travail. Vers des périmètres de sécurité ? » in M. FORTMANN, S. ROUSSEL and A. MACLEOD, *La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montreal, Athéna, 2003, pp. 22-56.

BIGO, Didier. « Les archipels professionnels de l'(in)sécurité ? », in *Vers des périmètres de sécurité, La gestion des espaces continentaux en Amérique du nord et en Europe*. in M. FORTMANN, S. ROUSSEL and A. MACLEOD, (dir.), éditions Athéna, 2003, pp. 111-148.

BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, p. 53-101.

BIGO, Didier. *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris, Centre d'études sur les conflits / l'Harmattan, 2007.

BIGO, Didier. « Liaison Officers in Europe: New Officers in the European Security Field ». In SHEPTYCKI James (dir.). *Issues in Transnational Policing*. London and New York: Routledge, 2010 pp. 67-99.

BIGO, Didier. CARRERA, Sergio, GUILD, Elspeth, WALKER Rob. *Europe's 21st Century Challenge: Delivering Liberty and Security*. Londres : Ashgate, 2010.

BIGO, Didier. « Le champ européen de l'(in)sécurité : enquête et hypothèses de travail. Vers des périmètres de sécurité ? ». In FORTMANN M., ROUSSEL S. and MacLEOD A. *La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*. Montréal : Athéna, 2003, pp. 22-56.

BIGO, Didier. « Les archipels professionnels de l'(in)sécurité ? ». In *Vers des périmètres de sécurité, La gestion des espaces continentaux en Amérique du nord et en Europe*.

BIGO, Didier. « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation ». In *Cultures et Conflits*, n°58, 2005, pp. 53-101.

BIGO, Didier. *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris, Centre d'études sur les conflits / l'Harmattan, 2007.

BIGO, Didier. *Terrorisme, sécurité intérieure, sécurité extérieure*. Editions universitaires européennes, 2016.

BITTNER, Egon. « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police » [1970]. In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, 1991, pp. 224-235.

BITTNER, Egon. « Florence Nightingale à la poursuite de Willie Sutton. Regard théorique sur la police ». In *Déviance et société* vol. 25, n° 3, 2001 pp. 285-305.

BIRNBAUM Pierre. « Etat ». In BORLANDI Massimo, BOUDON Raymond, CHERKAOUI Mohamed, VALADE Bernard. *Dictionnaire de la pensée sociologique*. Paris : PUF, coll. Quadrige, 2005.

BONELLI, Laurent. « Les forces de police ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La découverte, 2015, pp. 253-259.

- BONINI, Gérard. *Un douanier corse Dans l'enfer guyanais*. Publibook, 2007.
- BONNET, François. de MAILLARD, Jacques. ROCHE, Sébastien. « Plural policing of public places in France: Between private and local policing » In *European journal of policing studies*, 2 (3), 2015, 285–303.
- BOTTIN, Michel. « Les frontières de l'Etat. Approche historique et juridique ». In *Sciences de la société : Territoires frontaliers : discontinuité et cohésion*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail (PUM), n°37, février 1996, pp. 15-26.
- BORDAS, Jean, *Les directeurs généraux des douanes*. Édition CHEFF, 2004.
- BORRAZ, Olivier. GUIRAUDON, Virginie. *Les politiques Publiques, tome 1, La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Presse de Science Po, 2008.
- BOTIN, Michel. « Douane ». In ALLAND, Denis. RIALS, Stéphane. Dictionnaire de la culture juridique. Paris : PUF, coll. Quadrige, 2003, p. 420.
- BOUBAL, Jean-Louis. *La protection du citoyen face aux interventions répressives des services fiscaux des douanes et de la concurrence et consommation*. Thèse de droit public sous la direction de Marcel David - Paris 10, 1985.
- BOULANGER, Hervé. *La criminalité économique en Europe*. Paris : PUF, coll. Criminalité internationale, 2002.
- BOUILLART, Caroline. Les mutations d'un service public régalién, la douane. Thèse en droit public sous la direction de Pierre-André Lecocq - Lille 2, 2003
- BOURDIEU, Pierre. *Questions de sociologie*. Paris : Minuit, 1981, p. 113.
- BOURDIEU, Pierre. *Sociologie Générale*. Vol 1 et Vol. 2. Paris : Seuil, Raison d'agir, 2015.
- BOURDIEU, Pierre. CHAMPOREDON, Jean-Claude. PASSERON, Jean-Claude. Le métier de sociologue. Mouton éditeur, 1983, p. 11.
- BOUSSAGUET Laurie. JACQUOT Sophie. « Les nouveaux modes de gouvernance ». In DEHOUSSE, Renault. *Politiques européennes*. Paris : Presses de Science Po, pp. 409-428.
- BOWLING, Ben. FOSTER. Janet. « Policing and the Police ». In Maguire M., Morgan R., et Reiner R., (dir.), *Oxford Handbook of criminology, Third edition*, Oxford University Press, 2002.
- BOWLING, Ben. SCHEPTYCKI. *Global policing*. London : Sage, 2012.
- BOWN, Chad. *The WTO, Safeguards, and Temporary Protection from Imports*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2006.
- BOWN, Chad P. PAUWELYN, Joost. *The Law, Economics, and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- BOWN, Chad. *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. World Bank, 2011.
- BOWN, Chad P. CROWLEY, Meredith A. « Import Protection, Business Cycles, and Exchange Rates: Evidence from the Great Recession ». In *Journal of International Economics*, vol. 90, n°1 (May 2013), pp. 50-64.

- BOWN, Chad P. REYNOLDS, Kara M. « Trade Flows and Trade Disputes ». In *Review of International Organizations*, vol. 10, n°2 (June 2015), pp. 145-177.
- BOY, Jean-Claude. *L'administration des douanes en France sous l'ancien régime*. Edition AHAD, 1976.
- BOYE M. COUDIER N. *Directeurs et directions des douanes 1791-1945*, AHAD, 2002.
- BRAUD, Philippe. *Science Politique : L'Etat*. Paris : Seuil, coll. Points, Paris, 1997.
- BRAUD, Philippe. *Sociologie Politique*. Paris : LGDJ, 2016.
- BRODEUR, Jean-Paul. « Police et coercition ». In *Revue Française de Sociologie*, vol XXXV, 1994, pp. 457 – 485.
- BRODEUR, Jean-Paul. « Le contrôle social : privatisation et technocratie », in *Déviance et société*, vol.19, n°2, 1995, pp. 127 – 147.
- BRODEUR, Jean-Paul. « Le travail d'Egon Bittner. Une introduction à la sociologie de la force institutionnalisée ». In *Déviance et société*, vol. 25, n° 3, 2001, p. 307-323.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police*. Presses de l'université de Montréal, 2003.
- BRODEUR, Jean-Paul. MONJARDET, Dominique. *Connaître la police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne*. Cahiers de la sécurité intérieure, Hors-série. Paris : la documentation Française, 2003.
- BRODEUR, Jean-Paul. DUPONT. “Knowledge Workers or “Knowledge” Workers?”. In *Policing & Society*, Vol. 16, No. 1, March 2006, pp. 7 /26
- BRODEUR Jean-Paul. *The policing web*. New-York: Oxford university press, 2010.
- BRAUN D. PAPADOPOULOS. « Niklas Luhmann et la gouvernance ». In *Politix*. Vol. 14, N°55. Troisième trimestre 2001. pp. 15-24.
- BRUNET, Michel. *Le Roussillon : une société contre l'Etat (1780-1820)*. Editions Eché, 1986.
- BURGER, Jonathan. *Les délits pénaux fiscaux : une mise en perspective des droits français, luxembourgeois et internationaux*. Thèse de droit privé sous la direction de Monsieur Frédéric STASIAK, Université de Nancy 2.
- BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. and de WILDE, Jaap. *Security. A New Framework for Analysis*, London: Lynne Reiner, 1998.
- BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres : Longman, 2e éd, 1992.
- CABALLERO, Francis. BISIQU, Yann. *Droit de la drogue* Paris, Dalloz, 2000
- CABRILLAC Rémy, *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2018*. LexisNexis, 2017.
- CARROT, Georges. *Histoire de la police française*. Paris, Tallandier, 1991.
- CARROUE, Laurent. *Géographie de la mondialisation*. Paris : Armand Colin, 2002.

CASELLA COLOMBEAU, Sara. « Les gardes-frontières au travail. La construction de la frontière européenne ». In *Politique Européenne*, hiver 2009, n°27, pp. 233-24.

CASELLA COLOMBEAU, Sara. *Surveiller les personnes, garder les frontières, définir le territoire : la Police Aux Frontières après la création de l'espace Schengen (1953-2004)* », thèse en Science Politique sous la direction de Yves SUREL, 2013.

CASELLA COLOMBEAU, Sara. « Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control ». In *Policing and Society* », Published online 21 August 2015.

COLOMBEAU, Sara. « Des « faux touristes » aux « filières » : la reformulation de la cible des contrôles par la police aux frontières (1953-2004) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 105-106 | printemps/été 2017, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 08 septembre 2017.

CASSESE, Sabino et WRIGHT, Vincent. *La recomposition de l'État en Europe*. Paris : La découverte, coll. Recherches, 1996.

CASTELLS, Manuel. *La société en réseaux*. Paris : Fayard, 2001.

CAZE, Jean-Pierre. *Un douanier sous couverture. L'infiltration des filières de drogue*, Paris, Le Manuscrit, 2007.

CAZE, Jean-Pierre. *Au cœur du trafic/ Mémoires d'un douanier infiltré*. Paris : Nouveaux Mondes, 2012.

CHANG Haa-Joon. HALIMI, Serge. LORDON, Frédéric. SAPIR, Jacques. *Le protectionnisme et ses ennemis*. Paris ; Les Liens qui libèrent. Le monde diplomatique, 2012.

CHALFIN, Brenda. « Working the Border: Constructing Sovereignty in the Context of Liberalization ». In *Political and Legal Anthropology Review*, May 2001, vol. 24, no.1, pp. 129-148.

CHALFIN, Brenda. « Border Scans: Sovereignty, Surveillance and the Customs Service in Ghana ». In *Identities: Global Studies in Culture and Power*, June- Sept. 2004, vol.11, no. 3, Pp. 397-416.

CHALFIN, Brenda. « Enlarging the Anthropology of the State: Global Customs Regimes and the Traffic in Sovereignty ». in *Current Anthropology*, v. 47, no. 2, April 2006, pp. 243-276.

CHALFIN, Brenda. « Customs regimes and the materiality of global mobility: governing the Port of Rotterdam ». In *American behavioral scientist*, 50 (12), 2007, 1610–1630.

CHALFIN, Brenda. « Cars, the Customs Service and Sumptuary Rule in Contemporary Ghana ». In *Comparative Studies in Society and History*, v. 50, n. 2, April 2008, pp. 424-453.

CHALFIN, Brenda. GIBERT, Marie. « La rénovation du port de Tema. Économie politique de la frontière maritime du Ghana ». In *Politique africaine* 2009/4 (N° 116), pp. 63-84.

CHALFIN, Brenda. *Neoliberal Frontiers: An Ethnography of Sovereignty in West Africa*. University of Chicago Press, 2010

CHAVAGNEUX, Christian. *L'économie politique internationale*, Repères La Découverte, nouvelle édition 2010.

- CHAVAGNEUX, Christian. *L'économie politique internationale*. La Découverte, nouvelle édition 2010.
- CHEVALLIER, Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ». In *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 203-217.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Révolution*. Editions AHAD, 1978.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous le Consulat et l'Empire*, éditions AHAD, 1979.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (1830-1848)*, éditions AHAD, 1981.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de la Révolution de 1848 à la Commune (1848-1871)*, éditions AHAD, 1983.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France sous la Troisième République (première période 1871-1914)*. Editions AHAD, 1986.
- CLINQUART, Jean. *Douane et douaniers en Languedoc méditerranéen (1789-1939)*. Edition AHAD, 1987.
- CLINQUART, Jean. *La Douane et les douaniers*. Paris : Tallandier, 1990.
- CLINQUART, Jean. « Les Douanes de l'Ancien Régime à l'Union Européenne ». In *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995.
- CLINQUART Jean, *Les services extérieurs de la Ferme générale à la fin de l'Ancien régime, l'exemple de la direction des Fermes du Hainaut*, Edition CHEFF, 1996.
- CLINQUART, Jean. *L'administration des douanes en France de 1914 à 1940*. Edition CHEFF, 2000.
- CLINQUART, Jean, *La direction des douanes de Valenciennes – deux siècles et demi d'histoire*. Editions AHAD, 2006.
- COHEN, Samy. *La résistance des Etats. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris : Seuil, L'épreuve des faits, 2003.
- COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La découverte, 2015.
- COLLINS, Alan. *Contemporary security studies*. New-York: Oxford University Press, 2016.
- COQUELIN et GUILLAUMIN. *Dictionnaire de l'économie politique (1852-1853)*. Paris : BNF – Gallica, p. 578.
- CORNU, Gérard. « Rayon des douanes ». In *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, p. 732.
- CORNU, Gérard. « Douane ». In *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, p. 321.
- COSSI ASSONGBA, Hervé. *Les contentieux en transport maritime de marchandises par conteneurs*. Thèse sous la direction de Éric KERCKHOVE - Lille 2.

CÔTE-BOUCHER, Karine. «The Diffuse Border: Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border». In *Surveillance and Society*, 5(2), 2008, pp. 142-165.

CÔTE-BOUCHER, Karine. INFANTINO, F. et SALTER, Mark. «Border Security as practice: An agenda for research ». In *Security Dialogue*, n°45 (3), pp. 196-208.

CÔTE-BOUCHER, Karine. « Technologies, déqualification et luttes d'influence chez les professionnels de la sécurité frontalière ». In *Criminologie*, 47(2), 2014, pp.127-152.

CÔTE-BOUCHER, Karine. « The paradox of discretion: customs and the changing occupational identity of Canadian border officers». In *British Journal of Criminology*, 56 (1): 2016, pp. 49-67.

CÔTE-BOUCHER, Karine. « Of “Old Ways” And “New Ways”: Generations, Border Control and the Temporality of Security». In *Theoretical Criminology*. 2017. DOI /10.1177/1362480617690800

COMMAILLE, Jacques. JOBERT, Bruno. (ed.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : LGDJ, coll, « Droit et Société », vol 24, 1998.

CREN, Rozenn. *Poursuites et sanctions en droit pénal douanier* sous la direction de Jacques-Henri Robert - Paris 2. 2011.

CROWLEY, M. SONG, H. MENG. « Tariff Scares: Trade policy uncertainty and foreign market entry by Chinese firms ». In CEPR Discussion Paper no. 11722, 2015.

CUSSON Maurice. « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? ». In *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 4/2000, pp.387-402.

CUSSON, Maurice. DUPONT, Benoit. LEMIEUX, Frédéric. *Traité de sécurité intérieure*, Montréal : Hurtubise, 2008.

CUSSON Maurice. *L'art de la sécurité* : Montréal Hurtubise, 2010.

D'ARCY, François. ROUBAN, Luc. *De la Vème République à l'Europe*, Presses de Science Po, 1996.

DAILLIER, Patrick. « Le Conseil de coopération douanière ». In : *Annuaire français de droit international*, volume 22, 1976. pp. 474- 498.

DAGUZAN, Jean-François. LOROT, Pascal. *Guerre et économie*. Editions Ellipse, 2003.

DANAND, Catherine. Le particularisme de l'action fiscale devant les tribunaux répressifs. Thèse sous la direction de Raymond Gassin - Aix-Marseille 3, 1987.

DANTINE, Michaël. « Contrebande de cigarettes : un exemple moderne de délinquance d'entreprise ». In *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, vol. LIV, n°1, 2001.

DARLEY, Mathilde. « Frontière, asile et détention des étrangers. Le contrôle étatique de l'immigration et son contournement en Autriche et en République tchèque », thèse en Science Politique, 2008.

DARLEY, Mathilde. « Le contrôle migratoire aux frontières Schengen : pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne ». In *Cultures & Conflits*, 71 | 2008, 13-29.

- DARLEY, Mathilde. « Passages négociés à la frontière Schengen ». In *Plein Droit*, 84, mars 2010, pp. 8-11.
- DARLEY, Mathilde. *La coopération policière aux frontières Schengen : l'exemple tchéco-autrichien*. CESDIP. Questions pénales, 2010.
- DAVID, Charles-Philippe. *La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris : Presses de Science-Po, collection Références inédites, 2000.
- DAVID, Charles-Philippe. ROCHE, Jean-Jacques. *Théories de la sécurité*. Paris : Montchrestien, LGDJ, 2002.
- DE LAPRADELLE, Pierre G. *La Frontière - Étude de droit international*. Paris : Les Éditions internationales, 1928.
- DE SENARCLENS, Pierre. *Maîtriser la mondialisation*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2000.
- DE SENARCLENS, Pierre. *La mondialisation : Théories, enjeux et débats*. Paris: Armand Colin, 2001.
- DEDIEU, Franck. MASSE-STAMBERGER, Benjamin. TRICORNOT, Adrien. *Inévitable protectionnisme*. Paris : Gallimard, 2012.
- DEFLEM. Mathieu. « History of International Police Cooperation », in *The Encyclopedia of Criminology*, edited by Richard A. WRIGHT and J. Mitchell MILLER. New York: Routledge, 2005, p. 795-798.
- DEFLEM. Mathieu. *Policing world society. Historical foundations of international police cooperation*. Clarendon studies in criminology, Oxford university press, 2004.
- DELBECQUE, Éric. *Quel patriotisme économique ?* Paris : PUF, 2008.
- DEHOUSE, Renault. (Dir.) *Politiques européennes*. Presses de Science Po, 2009, pp. 409-428.
- DEVROE, E. and TERPSTRA, J. (eds.); « Plural policing ». In *European journal of policing studies*, 2 (3), 2015, pp. 235–343.
- DEYON, Pierre. *Le mercantilisme*. Paris : Flammarion, 1969.
- DI MAGGIO, Paul. POWELL. Walter. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». In *American Sociological Review*, 1983, 48:147-160.
- DIEU, François. *Gendarmerie et modernité*, LGDJ & Montchrestien, 1993.
- DIEU, François. « Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière ». In *Déviance et société*, 1995, vol. 19, p. 35-49.
- DIEU, François. *Politiques publiques de sécurité*. Paris : L'Harmattan, 1996.
- DIEU, François. *La gendarmerie : secrets d'un corps*. Bruxelles : Complexe, 2002.
- DIEU, François. DOMINGO, Bruno. « Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité » avec François Dieu, in *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Genève, V.56, n.1, 2003, p.3 – 22.

- DIEU, François. *Sociologie de la gendarmerie*. Paris : L'Harmattan, 2008.
- DIEU, François. « Du dualisme policier à la dualité policière. Réflexions sur les mutations du système policier français ». In *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, n°4, 2007, pp. 507-527 ; repris in : *Cahiers de la Sécurité*, n°6, octobre-décembre 2008, pp. 182-190.
- DIEU, François. « L'administration pénitentiaire, une force de sécurité intérieure ? ». In *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, sous la dir. de Christian VALLAR et Xavier LATOUR, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, pp. 199-217.
- DIEU, François. *Réponses à la délinquance*. Paris : L'Harmattan, 2016.
- DIONE Alioune. *Le droit douanier à l'épreuve des réseaux informatiques : le défi du commerce électronique*, Thèse en droit public sous la direction de Claude J. BERR - Grenoble 2, 2007.
- DOBBIN, F. « The poverty of organizational theory. Comment on: Bourdieu and organizational analysis ». In *Theory and Society*, 37 (1), p. 53-63.
- DOMINGO, Bruno. « Douane, frontière et sécurité ». In *Revue internationale de criminologie et de police technique*, n°4, 1998.
- DOMINGO, Bruno. « Douane, frontière et intégration européenne : évolutions de la surveillance et mutations des territoires ». In *Colloque international, XXXème anniversaire du CESDIP, CNRS / Ministère de la justice*, Paris, novembre 1999.
- DOMINGO, Bruno. « Douane et sécurité : ordre négocié et dynamiques identitaires ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 213-232.
- DOMINGO, Bruno. « Policing and internal security », avec STEPHENS, Mike. ADEN. Hartmut et MAGUER, Azilis. In *Handbook of public policy in Europe*, COMPSTON Hugh (ed), Palgrave, 2004.
- DOMINGO, Bruno. « Sécurité dans les gares ». In FROMENT, Jean-Charles (dir.), *Pratique de la sécurité locale*, Litec, 2004.
- DOMINGO, Bruno. *Douane et coproduction de sécurité*, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, collection Etudes et recherches, 2005.
- DOMINGO, Bruno. « La police Monegasque ». In DAS Dilip K. (eds), *World Police Encyclopedia*, Routledge, 2005.
- DOMINGO, Bruno. « La police Andorrane ». In DAS Dilip K. (eds), *World Police Encyclopedia*, Routledge, 2005.
- DOMINGO, Bruno. « Actualité du gouvernement des frontières en Europe ». In *Revue de la Gendarmerie nationale*, n°217, décembre 2005.
- DOMINGO, Bruno. *Douane et coproduction de sécurité*, Institut National des Hautes Etudes de Sécurité, collection Etudes et recherches, 2005.
- DOMINGO, Bruno. « Reconfigurations des douanes et protection contre le terrorisme en Amérique du Nord ». In DIEU François, (dir), *Questions de Sécurité*, L'Harmattan, 2006.
- DOMINGO, Bruno. « La douane, un instrument oublié dans la mise en œuvre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice européen ? ». In de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Politique*

européenne : *Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation*, n°23, 2007, 37-55.

DOMINGO, Bruno. « SDF et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux ». In *Déviance et société*, n°3, 2007.

DOMINGO, Bruno. « Retour sur la catastrophe du site AZF de Toulouse ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, INHESJ, Paris : la documentation Française, n°3 (janvier-mars), pp. 112-116.

DOMINGO, Bruno. *Formes et processus de la privatisation de la sécurité aux frontières*, rapport pour l'INHESJ, Paris, 2008, 130 p.

DOMINGO, Bruno. *Points de repères et questionnements sur les formes privées de policing et sur les modalités de sa marchandisation en France*, rapport pour l'INHESJ, Paris, 2008, 34 p.

DOMINGO, Bruno. Contribution au rapport *Le marché de la sécurité privée en Europe*, rapport pour l'INHESJ, Paris, 2008, 25 p.

DOMINGO, Bruno. « Territoire national et sécurité globale ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, INHESJ, Paris : la documentation Française, n°8 (avril-juin), 2009, pp. 105-112

DOMINGO, Bruno. « Police ». ARNAUD André-Jean (dir.), in *Dictionnaire de la globalisation*, Paris : LGDJ, 2010.

DOMINGO, Bruno. « National Borders, Surveillance, and Counter-Terrorism Tools in France before and after 9/11 » In WINTERDYK J. A. and SUNDBERG K.W. *Border Security in the Al-Qaeda Era*, CRC Press, 2010, pp. 121-158.

DOMINGO, Bruno. *Le gouvernement douanier des marchandises illégitimes dans un monde de flux*, rapport pour l'INHESJ, Paris, 2010, 183 p.

DOMINGO, Bruno. « Douanes et contrefaçons ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, la documentation Française, INHESJ, n°15 (janvier-mars), 2011, pp. 121-130.

DOMINGO, Bruno. « Douane ». In KADA, Nicolas. MATHIEU, Martial. *Dictionnaire d'administration publique*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2014, pp. 163-164.

DOMINGO, Bruno. et al, « Construire un nouveau contrat de confiance public-privé en matière de sécurité ». In *Cahiers de la Sécurité*, Paris, la documentation Française, Paris, 2016.

DOMINGO, Bruno. « Douanes et protection de l'entreprise, in *Cahiers de la Sécurité* », Paris, la documentation Française, 2016.

DOMINGO, Bruno. « La coopération douanière européenne : entre intégration et fragmentation ». In *Cahiers de la Sécurité*, Paris, la documentation Française, n°38, 2017.

DRELON, René. *Par le corps et la grenade*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003.

DUNNE, Tim. KURKI, Milja. SMITH, Steve. *International relations theory. Discipline and diversity*. Oxford University Press, 4th edition, 2016.

DUPEYRON, Nicolas. « La police dans la société du risque dans la société de l'information », compte rendu de ERICSON R.V, HAGGERTY K.D, 1997, *Policing the risk society*. In *Cahiers de la sécurité intérieure* n°34, 4ème trimestre, 1998, p. 169 – 202.

- DUPONT, Benoit. *Construction et réformes d'une police : le cas Australien (1788-2000)*. Paris : L'Harmattan, 2003.
- DUPONT, Benoit. « Security in the age of networks ». In *Policing and Society*, vol. 14, n° 1, 2004, pp. 76-91.
- DUPONT, Benoit. « La sécurité intérieure au XXI^e siècle : l'émergence des réseaux ». In P. ZEN-RUFFINEN (sous la direction de), *Mélanges dédiés au professeur Bolle*, Helbing & Lichtenhahn, Neuchâtel, 2006 pp. 347-358.
- DUPONT, Benoit. « Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre : hiérarchies, marché et réseaux ». In *Criminologie*, vol. 38, no. 2, 2005, pp. 123-155.
- DUPONT, Benoit. « La gouvernance et la sécurité ». In CUSSON, Maurice, DUPONT, Benoit. LEMIEUX, Frédéric. *Traité de sécurité intérieure*. Montréal : HMH Hurtubise, 2007, pp. 67-80.
- DUPREZ, Dominique. *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*. IFRESI/IHESI, 1993.
- DUPREZ, Dominique. « Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes ». In *Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris : la documentation Française, n°14, 1994, pp. 149-160.
- DUPREZ, Dominique. « Modes d'apprentissage et formes de savoirs. Une comparaison Police-Douanes en France ». In *Déviance et Société*, vol 24, n°1, 2000, pp. 3-25.
- DUPREZ, Dominique. KOKOREFF, Michel. *Les mondes de la drogue*. Paris : Odile Jacob, 2000.
- DUPREZ, Dominique, KOKOREFF, Michel, et WEINBERGER, Monique. *Carrières, territoires et filières pénales. Pour une sociologie comparée des trafics de drogues*. Paris : OFDT, 2001.
- DUPREZ, Dominique. *Le mal des banlieues ? sentiment d'insécurité et crise identitaire*. Paris : L'Harmattan, 2003.
- DUPUY, François. THOENIG, Jean-Claude. *L'administration en miettes*. Paris : Fayard, 1985.
- ELIAS, Norbert. *La dynamique de l'Occident*, Presse Pocket, 1990, p. 25.
- EMIRBAYER M. JONSON, V. « Bourdieu and Organizational Analysis ». In *Theory and Society* 37 (1), 2008, p. 1-44.
- ERICSON R.V. HAGGERTY. K.D, *Policing the Risk Society*. Oxford, Clarendon Press, 1997.
- ESKI, Yarin. « Port of call: Towards a criminology of port security ». In *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), 2011, pp. 415-431.
- ESKI, Yarin. « Cultures and People of the Post 9-11 Port Securityscape ». In *International Journal of Criminology & Sociological Theory*, 5(3), 2012.
- ESKI, Yarin. CARPENTER, Angela. « Policing in EU Seaports: Impact of the ISPS Code on Port Security Post 9/11 ». In M. O'Neill, K. Swinton and A. Winter (eds). *New Challenges for the EU Internal Security Strategy*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013
- ESKI, Yarin. *The port securityscape: an ethnography*. PhD thesis, University of Glasgow. 2015.

- EVARD, Sébastien. *Gabelous et contrebandiers*. Paris : L'Harmattan, 2015.
- FASSIN, Didier. *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil, 2011.
- FAVRE, Pierre. JOBARD, Fabien. « La police comme objet de science politique », in *Revue française de science politique* 1997/2 (vol. 47), pp. 204-210.
- FAVRE, Pierre. « Quand la police fabrique l'ordre social. Un en deçà des politiques publiques de la police ? » In *Revue Française de Science politique*, vol. 59. 2009. Numéro 6.
- FAVRE, Pierre. HAYWARD, Jack. SCHEMEIL, Yves. *Être gouverné*, Paris, Presses de Science Po, 2003.
- FEDIDA, Jean-Marc. *Le contentieux douanier*. Paris, PUF, coll. Que sais-je ? n° 3583, 2001.
- FERRET, Jérôme. « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique ». In *Déviance et Société*, septembre 1998, vol. 22, n°3, p. 263-289.
- FERRET, Jérôme. « The State, Policing and 'Old Continental Europe': Managing the Local/National Tension ». In *Policing and Society*, mars 2004, vol. 14, n° 1, p. 49-65.
- FIEVET, Marc. *L'Aviseur*. Paris : Michel Lafon, 2003. FIEVET, Marc. *Dans la peau d'un narco*, Paris, HUGO doc, 2007.
- FLIGSTEIN Neil. McADAM Doug. « Toward a general theory of strategic action fields ». In *Sociological theory*, 29 : 1, 2011, march.
- FORET, François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*. Paris : Presses de Science-Po, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Surveiller et punir, naissance de la prison*. Paris, Gallimard : 1975.
- FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France 1977-1978*. Paris : Gallimard-Seuil, Hautes Etudes, 2005.
- FOUCHER, Michel. *L'invention des frontières*. Paris, 1986.
- FOUCHER M. *Fronts et frontières - un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.
- FRIMAN, Robert. ANDREAS, Peter. *The illicit global economy and state power*. Rowman and Littlefield, 1999.
- GARTZE, Erik. ZHANG JIAKUN, Jack. « Trade and War ». In MARTIN, Lisa L. (ed.), *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, pp. 419-436.
- GAUDIN, Jean-Pierre. *Pourquoi la gouvernance*. Paris Presses de Sciences-Po, 2002.
- GERBET Pierre. *La naissance du marché commun*. Bruxelles : éditions Complexe, 2007.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton : Princeton University Press, 2001.

- GILPIN, ROBERT. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- GODEFROY, Thierry. KLETZLEN, Anne. *Blanchiment et confiscation, La situation française vue à travers l'analyse de dossiers*. Guyancourt, CESDIP, 2000.
- GOWA, Joanne. « Power Politics and International Trade ». In *American Political Science Review* 87(2), January 1993.
- GOWA, Joanne. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton University Press, 1994.
- GOWA, Joanne. MANSFIELD, Edward. « Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade ». In *International Organization*, 58, 2004, pp 775-805.
- GOWA, Joanne. «Alliances, market power, and postwar trade: explaining the GATT/WTO». In *World Trade Review / Volume 9 / Issue 03 / July 2010*, pp 487 – 504.
- GRAZ, Jean-Christophe. « Les hybrides de la mondialisation. Acteurs, objets et espaces de l'économie politique internationale ». In *Revue française de science politique* 2006/5 (Vol. 56), p. 765-787.
- GRETERIN, Louis. *D'un Empire à l'autre, un grand commis de la douane française : Théodore Gréterin (1794-1861)*. Edition AHAD, 1983.
- GRIECO, Joseph M. *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- GUENEE, Bernard. « Des limites féodales aux frontières politiques ». In NORA Pierre (dir), *Les lieux de mémoire*. Paris : Gallimard, coll. Quarto, 1997.
- GUICHONNET, Paul. RAFFESTIN C. *Géographie des frontières*. Paris : PUF, 1974.
- GIDDENS, Anthony. *Les conséquences de la modernité*. Paris : L'Harmattan, 1994. BECK, Ulrich. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Aubier, 2001.
- HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». In *Revue française de science politique*, 47e année, n°3-4, 1997. pp. 469-496.
- HASSENTEFEUL, Patrick. SUREL, Yves. « Des politiques publiques comme les autres ? » Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, In *Politique européenne*, 2000/1 n° 1, p. 8-24.
- HARBULOT, Christian. *Le nationalisme économique américain*. Versailles : VA éditions, 2017.
- HELD, David. *Un nouveau contrat mondial*. Paris : Presses de Science-Po, 2005.
- HERMET G. KAZANCIGIL, A. PRUD'HOMME, JF. *La Gouvernance : un concept et ses applications*. Paris : Karthala, 2005.
- HERMET, Guy. « La Gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ». In HERMET G. KAZANCIGIL, A. PRUD'HOMME, JF. *La Gouvernance : un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005, pp. 17-47.

- HOGUET Jean-Henri. *Au service de l'État à travers la douane, 1954-1996*. Paris : l'Harmattan, 2004.
- HUYSMANS, Jeff. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London : Routledge, 2006.
- HYEANS, Andy. *La douane au cœur de la stratégie internationale des entreprises. Du contrôle au partenariat*. L'Harmattan. Coll. Logiques juridiques, 2012.
- JABKO, Nicolas. *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*. Paris : Presses de Sciences Po. 2009.
- JACOB, Fabrice. « Les douaniers français aux limites de la sécurité intérieure ». In *Déviance et Société*, vol 19, n°4, 1995.
- JEANNARD, Sébastien. *Les transformations de l'ordre juridique douanier en France*. Thèse en droit sous la direction de Michel BOUVIER - Paris 1., 2010.
- JEANDESBOZ, Julien. Smartening border security in the European Union: An associational inquiry. In *Security Dialogue* 47(4): 292-309.
- JOANA, Jean. « Les forces armées ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La découverte, 2015, pp. 247-252.
- JOBARD, Fabien. « L'usage de la force par la police ». In CUSSON. Maurice. DUPONT. Benoit. LEMIEUX, Frédéric. Lemieux F. *Traité de sécurité intérieure*, Hurtubise, Montréal, 2008, pp. 530-540.
- JOBARD Fabien. MAILLARD Jacques de. *Sociologie de la Police*. Paris : Armand Colin : 2015.
- JOBARD Fabien, « Police et usage de la force », in DUPONT, Benoit et al. *Dictionnaire de Criminologie en ligne* (<http://www.criminologie.com/article/police-et-usage-de-la-force>).
- JOBERT, Bruno. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, 1994.
- JOHNSTON, Les. SCHEARING. Clifford. *Governing Security*. London: Routledge, 2003.
- JONES, T., NEWBURN, Tim. REINER, Robert. « Policing and the police ». In LIEBLING, Alison. MURANU, Shadd. Mc ARA, Lesley. *Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, 2017, pp.769-796.
- KAUFFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Nathan Université, coll. 128, 1999.
- KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KIRSHNER, Jonathan. « Political economy in security studies after the cold war ». In *Review of International Political Economy*, 5:1, 1998, pp. 64-91.
- KIRSHNER, Jonathan. « Review Essay: Economic Sanctions: The State of the Art », In *Security Studies*. 11:4, pp. 160 – 179, 2002.
- KIRSHNER, Jonathan. « The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China ». *European Journal of International Relations*, 18:1, 2012.

KIRSHNER, Jonathan. « Gilpin Approaches War and Change: A Classical Realist in Structural Drag ». In IKENBERRY G. John (ed.), *Power, Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 2014.

KIRSHNER, Jonathan. « The Economic Sins of Modern IR Theory and the Classical Realist Alternative ». *World Politics* 67:1, January 2015.

KLETZLEN, Anne. *La place de l'administration des douanes dans la régulation des DEFT*. Guyancourt, CESDIP, 2002.

KLETZLEN, Anne. *La douane, un acteur de la justice pénale*. Guyancourt, CESDIP, Questions Pénales, janvier 2003, n° XVI.1

KLETZLEN, Anne. *La douane face aux trafics de cigarettes et de monnaies*

KOOOIMAN, J. *Modern governance*, London, Sage, 1993.

KRASNER, Stephen, D. « State Power and the Structure of International Trade ». In *World Politics* 28 (1976). Reprinted in SMITH, Michael, LITTLE, Richard, and SHARCKLETON, Michael. *Perspectives on world politics*. Croom Helm, 1980.

KRASNER, Stephen, D. « The Accomplishments of International Political Economy ». In Steve SMITH et. al., eds., *International Theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

KUBLER, Daniel. Kubler D. MAILLARD, Jacques. *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2015.

LACOSTE, Yves. « Frontières ». In *Dictionnaire de géopolitique*. Paris, Flammarion, 1995.

LAHIRE, Bernard. *Le travail sociologique de Pierre Bourdieu. Dettes et critiques*. Paris : La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 2001.

LAIDI, Ali. *Histoire mondiale de la guerre économique*. Paris: Perin, 2016.

LAIDI, Ali. *Les secrets de la guerre économique*. Paris : Seuil, 2004.

LAIDI, Ali. *Les Etats en guerre économique*. Paris : Seuil, 2010.

LAIDI, Ali. *Aux sources de la guerre économique. Fondements historiques et philosophiques*. Paris : Armand colin.2012.

LASCOUMES, Pierre. « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement ». In *Déviance et société*. 1990 Vol. 14 - N°1. pp. 75-78, p. 75.

LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. « Instrument ». In BOUSSAGUET. Laurie. JACQUOT. Sophie. RAVINET Pauline. (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 267-275.

LASCOUMES Pierre. LE GALES Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, 2005, p. 12.

LAROCHE, Josépha. *Mondialisation et gouvernance mondiale*. Paris : PUF, 2003.

- LE GALES Patrick, THATCHER, Mark. *Les réseaux de politique publique*. Paris : l'Harmattan, 1995.
- LE GALES, Patrick. « Gouvernance ». In BOUSSAGET, Laurie et al. *Dictionnaire des politiques publiques* (3e ed.). Paris : Presses de Science Po, 2010, pp. 299 -308, p. 3101.
- LECA, Jean. PAPINI, Roberto. *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* Paris : Economica, coll. Politique comparée, 1985.
- LEQUESNE, Christian. *Comment se fait la politique européenne de la France*. Paris : Presses de la FNSP, 1993.
- LEQUESNE, Christian. SMITH, Andy. « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique ». In *Cultures et conflits*, n° 28, Paris, 1997.
- LEQUESNE, Christian. SUREL, Yves. *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences-Po, collection Académique, 2004.
- LEVY, René. « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat ». In *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, pp. 279-280.
- LEVY, René. MONJARDET, Dominique. « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures & Conflits* [Online], 48 | hiver 2002.
- LEVY, René. *Légaliser pour mieux contrôler ? Les livraisons surveillées de stupéfiants et la loi française du 19 décembre 1991*. CESDIP, études et données pénales, n°91, 2003.
- LEVY, René. « Quand les ministères s'affrontent sur les pouvoirs de police. La légalisation de l'infiltration dans la lutte contre le trafic de stupéfiants ». In *Revue française de science politique*, 2008/4 Vol. 58, p. 569-593.
- LEVY, René. « Egon Bittner et le caractère distinctif de la police : quelques remarques introductives à un débat ». In *Déviance et société*, 2001, vol. 25, n°3, pp. 279-280.
- LIST Friedrich. *Système national d'économie politique*. Préface d'Emmanuel TODD. Paris : collection Tel, Gallimard, 1998.
- LOUBET del BAYLE, Jean-Louis. *Police et société*, Toulouse, 1988. CERP.
- LOUBET del BAYLE, Jean-Louis. *La police. Une approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. « Jalons pour une histoire de la recherche française sur les institutions et les pratiques policières ». In *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*. Paris : la documentation Française, n°37, 3e trim. 1999, pp. 55-71.
- LOUBET DEL BAYLE. *Police et politique, une approche sociologique*. Paris : L'Harmattan, 2006.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. *Sociologie de la Police*. Paris : L'Harmattan, 2016.
- LUTTWAK, Edward. *Le Rêve américain en danger*. Paris: Odile Jacob, 1995. LUTTWAK, Edward. *Le Turbo-capitalisme. Les Gagnants et les perdants de l'économie globale*. Paris Odile Jacob, 1999.

LUSSAULT, Michel. *Hyper-lieux. Les nouvelles géographies politiques de la mondialisation*. Paris : Seuil, coll. « La couleur des idées », 2017.

MAC LEOD, Alex. « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique ». In *Cultures et conflits, Approches critiques de la sécurité*. Paris: L'Harmattan, n°54, 2004.

MAGEE, Stephen. BROCK William. YOUNG, Leslie. *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. New York: Cambridge University Press, 1989.

MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2003.

MAGUER, Azilis. « La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français ». In *Cultures & Conflits*, vol. no 48, no. 4, 2002.

MAGUER, Azilis. *Les frontières intérieures Schengen. Dilemmes et stratégies de la coopération policière et douanière franco-allemande*. Thèse en Science politique. Max-Planck Institut. 2004.

MAGUER, Azilis. « La sécurité en frontière intérieure, tentations européennes et réflexes nationaux ». In de MAILLARD, Jacques. SMITH, Andy. In *Politique européenne*, 2007/3 (n° 23), p. 93-113.

MAGUER, Azilis. « Coopération et harmonisation des pratiques policières dans l'espace Schengen : les enseignements de l'expérience franco-allemande ». In *Revue française administration publique* 2009/1 (n° 129), p. 113-129.

de MAILLARD, Jacques. *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*. Paris : LGDJ, 2004.

de MAILLARD, Jacques. « The governance of safety in France. Is there anybody in charge? ». In *Theoretical Criminology*, 9(3), août 2005, p. 325-343.

de MAILLARD Jacques. SMITH Andy. *Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation, Politique européenne*, 2007, n°23, 37-55.

de MAILLARD, Jacques. WYVEKENS, Anne. (codir.). *L'Europe de la sécurité intérieure*. In *Problèmes politiques et sociaux*. Paris : la documentation Française, n°945, février 2008.

de MAILLARD, Jacques. « Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée ». In *Revue française de science politique*, 59 (6), décembre 2009, p. 1197-1230.

de MAILLARD, Jacques. « Les politiques publiques de sécurité », in Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Les politiques publiques 2*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 57-77.

de MAILLARD, Jacques. « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France » (avec A.-C. Douillet et M. Zagrodzki). In *Politiques et management public*, 31 (4), 2014, p. 421-442.

de MAILLARD, Jacques. ZAGRODZKI, Mathieu. « Plural policing in Paris. Cooperation and differentiation ». In *Policing and society*, 25 (2), 2015.

de MAILLARD, Jacques. « Pour une approche réflexive de la performance. Une critique et des propositions », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 32, 2015, p. 78-86.

- MANNING Peter. K. « La sécurité intérieure aux Etats-Unis au lendemain du 11 septembre ». In *Cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, La documentation française, 2005, n° 55, p. 9-36.
- MANNING, Peter K. MARTIN, Jeffrey. « Police: A Sociology of Knowledge Approach ». In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 18, Elsevier, 2015.
- MANSFIELD, Edward. *Power, Trade, and War*. Princeton University Press, 1994.
- MANSFIELD, Edward. BUSCH, Marc. « The political economy of Nontariff Barriers: a Cross national analysis. In *International Organization*, 49 (4), 1995, pp. 723-749.
- MANSFIELD, Edward. PEVEHOUSE, John. « Trade Flows, and International Conflict ». In *International Organization* 54, 4, Autumn 2000, pp. 775-808.
- MANSFIELD, Edward. *The Political Economy of International Trade*. Wspc, 2015.
- MANSFIELD Edward. MUTZ, Diane, BRACKBILL, Devon. « Effects of the Great Recession on American Attitudes Toward Trade ». In *British Journal of Political Science*, 2016, pp. 1-22.
- MARCH, James. OLSEN. JP. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of Politic*. New York Free Press, 1989.
- MATHIEU, Lilian. « Secteur » In FILLIEULE, Olivier., MATHIEU Lillian, PECHU Cécile, *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p.489.
- MAZZUCCHI, Nicolas. « Les stratégies d'accroissement de puissance des Etats. In HARBULOT, Christian. *Manuel d'intelligence économique*. Paris : PUF, coll. Major, 1^{ère} édition, 2012, pp. 19-35.
- MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris : Presses de Science-Po, 2005.
- MICHALET, Charles-Albert. *Qu'est-ce que la mondialisation ?* Paris : La découverte poche (première édition 2002), 2004.
- MICHALET, Charles-Albert. *Mondialisation, La Grande rupture*. Paris : La découverte, 2007.
- MINASSIAN et al. Gaidz, *Le marché de la sécurité privée en France*. Rapport pour l'INHES, Paris, 2008.
- MILLOT, Vincent. « Mais que font les historiens de la police ? ». In BERLIERE, Jean-Marc, DENYS, Catherine. MILLOT, Vincent (dir.). *Métiers de police. Être policier en Europe XVIIIe-XXe siècle*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*. Paris : La découverte, 1996.
- MONTEBOURG, Arnaud. *Votez pour la démondialisation !* Paris : Flammarion, 2011. SAPIR, Jacques. *La démondialisation*. Seuil, Paris, 2011.
- MARTINEZ Jean-Claude. *Les droits de douanes déductibles contre le retour du protectionnisme*. Paris : L'Harmattan, 2008.
- MOREAU DE BELLAING Cédric. *Force publique*. Paris: Economica, 2015.

MOREAU DEFARGES, Philippe. *La gouvernance*. Paris : PUF, 2003.

MORINI COMBY, J. *Mercantilisme et protectionnisme. Essai sur les doctrines interventionnistes en politique commerciale, du XV^{ème} au XIX^{ème} siècle*. Librairie Félix Alcan. 1930.

MOULLIER, Igor. « La préférence française pour le protectionnisme. Retour sur un débat historique », in *La Vie des idées*, 1er décembre 2008. URL : <http://www.laviedesidees.fr/La-preference-francaise-pour-le.html>

MULLER, Pierre. « La mutation des politiques européennes ». In *Pouvoirs*, n°69, 1994, pp. 63- 75.

MULLER, Pierre. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE, Alain et al., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1995.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. « Les approches cognitives des politiques publiques ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°2, 2000.

MULLER, Pierre. « Secteur ». In BOUSSAGUET, Laurie et al. (Dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris Presses de Science Po, coll. Références, 2004, pp. 405-412.

MULLER, Pierre. PALLIER, Bruno. SUREL, Yves. « L'analyse politique de l'action publique : confrontations des approches, concepts et des méthodes ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n°1, 2005.

MULLER, Pierre. « Référentiel ». In BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, 2010, pp. 555-561.

MULLER, Pierre. *Les Politiques publiques*. Paris, PUF, 2011,

MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Paris : PUF, coll. QSJ, 2011. BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. (Dir.). *Une « french touch » dans l'analyse des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Gouvernances, 2015.

MULLER, Pierre. *La société de l'efficacité globale*. Paris: PUF, 2015.

MULONE, Massimiliano. « Sécurité privée et gouvernance de la sécurité : mais que fait la police ? ». In *Revue Internationale de Criminologie et de Police Scientifique et Technique*, 61, 4, 2008, 445-462.

NADELMANN Ethan. « Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society ». In *International Organization*, 44 (4), 1990, p. 479-526.

NADELMANN Ethan. *Cops across borders: the internationalization of US criminal law enforcement*. University Park : Pennsylvania State University Press, 1993.

NATAREL, Elisabeth. *Construction communautaire et mutations du droit national : le Code des douanes français en question*. Thèse de droit public sous la direction de Claude J. BERR - Grenoble 2, 2004.

NATAREL, Elisabeth. *Le rôle de la douane dans les relations commerciales internationales*. ITCIS édition, 2007.

NEWBURN, Tim. *Handbook of Policing*. London: Willan publishing, 2003.

- NIOUET, Dominique. *L'épopée des douaniers en Indochine (1874-1954)*. Edition KAILASH, 1998.
- NOGALA, Detlef. « Policing across a dimorphous border: challenge and innovation at the French-German border ». In *European journal of crime, criminal law and criminal justice*, vol. 9/2, p. 130-143.
- NORMAN, Daniel. *Frontières de France, De l'espace au territoire XVIème – XIXème siècle*. Paris : Gallimard, Bibliothèque des Histoires, 1998.
- O'REILLY, Conor. « L'évolution de l'offre des professionnels du risque mondialisé ». In *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. X | 2013.
- OCQUETEAU, Frederic. *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris : l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1997.
- OCQUETEAU, Frédéric. *Polices entre Etat et marché*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2004.
- OCQUETEAU, Frédéric. « La "sécurité globale" une réponse à la menace terroriste ? ». In *Regards sur l'actualité : l'État face aux risques*, n°328, février 2007, pp. 49-60.
- PALOC, Jean. *Souvenirs d'un directeur des douanes (1855-1904)*. Edition Société historique et archéologique d'Arcachon, 1997.
- PANNIER, Jean. *Recueil de jurisprudence douanière*. Paris : Economica, coll. pratique du droit, 2010.
- PAQUIN, Stéphane. *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*. Paris : Armand Colin, 2008. PAQUIN, Stéphane. *Économie politique internationale*, 2ème édition. Paris, Montchrestien, 2009.
- PAQUIN, Stéphane. *Théories de l'économie politique internationale*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013.
- PASTRE, Olivier. *La méthode Colbert ou le patriotisme économique efficace*. Paris : Perrin, 2006.
- PAULARD-LANAPATS, Claire. *Les douaniers français, la frontière et la construction européenne*, IHESI, 1999.
- PETERS Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Continuum Publishing Corporation; 3rd revised edition, 2012.
- PETITEVILLE, Franck. « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation ». In *Revue française de science politique*, 51 (3), juin 2001, pp. 357-366.
- PETITEVILLE, Franck. SMITH. Andy. « Analyser les politiques publiques internationales ». In *Revue française de science politique*, 56 (3), juin, 2006.
- PETITEVILLE, Franck. « Les négociations multilatérales à l'OMC : l'épuisement d'un modèle ». In PETITEVILLE, Franck. PLACIDI-FROT, Delphine (dir.), *Négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013.
- PEVEHOUSE, John. SEABROOKE, Leonard. *The Oxford Handbook of International Political Economy*. Oxford University Press. 2015.

- PHILIPPE, Olivier. *La représentation de la police dans le cinéma français 1965-1992*. Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et société, 2000.
- PHILIPPE, Olivier. *La représentation de la police dans le cinéma français 1965-1992*. Paris : L'Harmattan, coll. Sécurité et société, 2000.
- POISSONIER H. « Réussite et espoirs déçus. Ouverture commerciale et développement économique », in COLLE, David (dir) *D'un protectionnisme à l'autre. La fin de la mondialisation ?* Paris : PUF, coll. Major, 2009, pp. 139-164
- POULAIN, Michelle. *De la penthière aux nouvelles frontières : Récits autobiographiques de douaniers 1938 – 1996*, Paris, IGPDE, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 2012.
- POWELL. Walter. and DI MAGGIO, Paul. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- RIUTORT, Philippe. « Mises en scène du pouvoir politique ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, 2015, pp. 587-600.
- QUATREPOINT, Jean-Michel. *Le choc des empires, États-Unis, Chine, Allemagne : Qui dominera l'économie-monde ?* Gallimard/Le Débat, 2014.
- RADAELLI, Claudio. « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne ». In *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 (2), 2000, pp. 255-275.
- RADAELLI, Claudio. « Européanisation ». In BOUSSAGUET, Laurie. JACQUOT, Sophie. RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Science Po, coll. Références, Paris, 2005.
- RAINELLI, Michel. *L'Organisation mondiale du commerce*. Paris : La découverte, 2002
- RAVENHILL, John. *Global political economy*. Oxford University Press, 2016.
- RAVILLARD, Patrick. *La répression des infractions douanières dans le cadre du Grand marché intérieur*. GLN joly éditions, 1992.
- REIGNER, Paul-David. *Dictionnaire de géographie militaire*. Paris : CNRS éditions, 2008.
- REINER, Robert. *The Politics of the Police*. New-York: Oxford University Press, 2010.
- RENOUE, Jean-Claude. *La Douane*. Paris : PUF, Coll Que sais-je ? 1989.
- REZKI AIT IHADDADENE, Le particularisme de la répression en matière de fraudes fiscale et douanière, sous la direction de Bernard Bouloc - Paris 2, 1994.
- RHODES, R. A. W. « Policy Network Analysis ». In MORAN, M. REIN, M. GOODIN, RE. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006 pp. 423-45.
- RIDEAU-VALENTINI, Sébastien. *Contribution à l'études particularismes de la matière pénale douanière*. Presses universitaires du septentrion. 1999.
- RIFKIN, Jeremy. *Le rêve européen*. Paris : Fayard, 2005.

- ROCHE, Sébastien. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. Paris, PUF, 1998.
- ROCHE, Sébastien. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure ». In *Revue française de science politique*, n°1/2004 (Vol. 54), p. 43-70.
- ROCHE, Sébastien. *De la police en démocratie*. Paris : Grasset, 2016.
- ROE, Emery. *Narrative policy analysis*. Durham: Duke University Press, 1994.
- SABY, Bernard. *Compétitivité, mercantilisme et guerre économique*. Paris. L'Harmattan. 2016.
- SAHLINS, Peter. *Frontières et identités nationales*. Paris : Belin, 1996.
- SAPIR, Jacques. *La démondialisation*. Seuil, Paris, 2011.
- SARREAU, PIGNOT, HOGUET. *Les services douaniers d'enquête et de recherche en France*, édition AHA, 1989.
- SASSEN, Saskia. *La globalisation. Une sociologie*. Paris Gallimard, 2009.
- SAURUGGER, Sandrine. SUREL, Yves. « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique ». In *Revue internationale de politique comparée*, 2006/2, Vol. 13, p. 179-211.
- SAURUGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- SAUVY, Alfred. *Le travail au noir et l'économie de demain*. Paris : Calman-Levy, 1984
- SCHARPF, Fritz. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Science-Po, 2000.
- SKORNICKI, Arnaud. « Constructions pratiques et symboliques des frontières politiques ». In COHEN Antonin, LACROIX Bernard., RIUTORT Philippe. (Dir.), *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, 2009, p. 74-87.
- SHEPTYCKI, James. « Faire la police dans la Manche : l'évolution de la coopération transfrontalière 1968-1996 ». In *Cultures et Conflits*, Vol. 26/27 été-automne, 1997, pp. 93-123.
- SHEPTYCKI, James. *En quête de police transnationale*. Bruxelles : éditions De Boeck, 2004.
- SHEARING, Clifford. DUPONT, Benoit. FERRET, Jérôme. « On the governance of security: a dialogue », In *Policing & Society*, vol. 14, n° 1.
- SCHERRER, Amandine. DUPONT, Benoit. « Nœuds ou champs ? Analyse de l'expertise internationale sur la criminalité transnationale organisée et le terrorisme ». In *La Revue Canadienne de Criminologie et de Justice Pénale*, vol. 52, no. 2, 2010 pp. 147-172.
- SCHWOK, René. *Théories de l'intégration européenne*. Paris : Montchrestien, 2005.
- SCOTT, Richard. *Institutions and Organizations*, 3rd ed., Sage Publications, 2007.

- SERVERIN, Evelyne. LASCOUMES, Pierre. LAMBERT. *Transactions et pratiques transactionnelles. Sujets et objets de transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*. Paris : Economica, 1987.
- SHIFFMAN, Gary M. « *Economic security* ». In COLLINS, Alan. *Contemporary security studies*. New-York : Oxford university press, 2016, pp. 247-261.
- SIROEN, Jean-Marc *La régionalisation de l'économie mondiale*. Paris : La découverte, collection Repères, 2004.
- SIROEN, Jean-Marc. « Le débat autour du protectionnisme est relancé ». In *Problèmes économiques*, n° 2976, pp. 8-12, 2009.
- SIROEN, Jean-Marc. *L'OMC face à la crise des négociations multilatérales*. Les études du CERI, n° 160, 2009.
- SIROEN, Jean-Marc. « Négociations commerciales multilatérales et cycle de Doha : les leçons d'un échec annoncé », In *Négociations*, 2011/2 (n° 16), p. 9-21.
- SIROEN, Jean-Marc. « Crise économique, globalisation et protectionnisme ». In *Politique étrangère* 2012/4 (Hiver), p. 803-817.
- SIROEN, Jean-Marc. « L'intérêt national dans les négociations internationales commerciales. La crise du « mercantilisme libéral ». In *Revue internationale et stratégique* 2017/1 (N° 105), p. 99-109.
- SMITH, Adam. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, une édition électronique réalisée à partir du livre d'Adam Smith (1776)
- SMITH, Andy. *Le gouvernement de l'Union européenne, une sociologie politique*. Paris : LGDJ, Droit et société, 2004.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *La Frontière, colloque de Poitiers*, Paris, Pedone, 1980.
- SOREL, Jean-Marc. « La frontière comme enjeu de droit international ». In *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], consulté le 31/10/2011, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-frontiere-comme-enjeu-de-droit-international>.
- SOULARD, Christophe. *Guide pratique du contentieux douanier*. Paris : LexisNexis, Litec, 2008.
- STIGLITZ, Joseph. *La grande désillusion*. Paris : Plon, 2002 (et Livre de Poche, 2003).
- STIGLITZ, Joseph. *Quand le capitalisme perd la tête*. Paris : Le livre de poche, 2005.
- STIGLITZ, Joseph, *Un autre monde : Contre le fanatisme du marché*. Paris: Fayard, 2006.
- STIGLITZ, Joseph. *La grande désillusion*. Paris : Plon, 2002 (et Livre de Poche, 2003).
- STIGLITZ, Joseph. *Quand le capitalisme perd la tête*. Paris : Le livre de poche, 2005.
- STIGLITZ, Joseph, *Un autre monde : Contre le fanatisme du marché*. Paris: Fayard, 2006.
- STRANGE, Susan. *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge university press, Cambridge studies in international relations, Cambridge.

- SWARTZ D. « Bringing Bourdieu's master concepts into organizational analysis ». In *Theory and Society* 37 (1), 2008, p. 45-52.
- THATCHER, Mark. « Réseau (Policy network) ». In BOUSSAGUET Laurie. JACQUOT Sophie. RAVINET Pauline. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Science Po, 2004.
- TESSAUD, Gérard. *La douane : partenaire du commerce international*. Paris : Connaissances et savoirs, 2010
- TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Paris : Grasset, 2008.
- THOENIG, Jean-Claude, « *La gestion systémique de la sécurité publique* ». In *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, p. 357-392.
- THOMAZO, Vincent. *Des choses à déclarer ?* Gawsewitch éditeur, 2001.
- TODD, David. *L'Identité économique de la France. Libre-échange et protectionnisme, 1814-1851*. Paris : Grasset, 2008.
- TOUBERT, Pierre. « L'historien, sur la frontière ». In *L'Histoire grande ouverte, Hommages à G Leroy Ladurie*. Paris: Fayard, 1997.
- URANAKA, Chikao. *Police et contrôle social au Japon*. Paris : L'Harmattan, 2010.
- VEZINAT, Nadège. *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, Armand Colin, coll. « 128 », 2016.
- VIGOUR, Cécile. *La comparaison en sciences sociales*. Paris : la découverte, 2005,
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Le système du monde du XVe siècle à nos jours, Tome 2 : Le mercantilisme et la consolidation de l'économie monde européenne, 1600-1750*. Paris : Flammarion. 1992. S
- WALKER, Neil. « The pattern of transnational policing ». In NEWBURN Tim, *Handbook of policing*. Willan Publishing, 2003, pp. 111-135.
- WEBER, Max. *Economie et Société*. Paris : Pocket, 1995. ELIAS, Norbert. *La Civilisation des mœurs*. Paris : Pocket, 1974. ELIAS, Norbert. *La Dynamique de l'Occident* Paris : Pocket, 1975.
- WHELAN, Chad. DUPONT, Benoit. « Taking stock of networks across the security field: a review, typology and research agenda », *Policing and Society*, DOI: 10.1080/10439463.2017.1356297
- WITHOL de WENDEN, Catherine. *La Globalisation humaine*. Paris : PUF, 2009. AUGÉ, Marc. *L'anthropologie et le monde global*. Paris : Armand Colin, coll. La fabrique du sens, 2013.
- WOOTEN M. and HOFFMAN A., 2008. « Organizational Fields: Past, Present and Future », in *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by Royston GREENWOOD, Christine OLIVER, Roy SUDDABY and Kerstin SAHLIN. London: Sage Publications, pp. 130-147.
- YUNG, Richard. *Mission sur l'avenir de l'Union douanière en Europe*. Premier ministre, 2013.

ZILLER, Jacques. *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*. Paris : Montchrestien, Lextenso, 2008.

ZORGBIBE, Charles. *L'avenir de la sécurité internationale*. Paris : Presses de Science Po, Bibliothèque du citoyen, 2003.