

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Séminaire
Fonctionnaires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide*
Andersen Consulting
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts-Comptables
CRG de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IBM
IDRH
IdVectoR*
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
Mercer Management Consulting
PSA Peugeot Citroën
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
Thomson CSF
TotalFina Elf
Usinor

*Uniquement pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
(liste au 1^{er} décembre 2000)

**L'OUVERTURE DU GRAND MARCHÉ INTÉRIEUR :
COMMENT LA DOUANE A SURVÉCU AU SÉISME**

par

Béatrice CAUSSE
Chef du service de l'Inspection des services
Direction générale des Douanes et Droits Indirects

Séance du 17 juin 1999
Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

Bref aperçu de la réunion

En 1993, les Douanes ont été confrontées à l'ouverture du grand marché intérieur européen, qui remettait radicalement en cause leurs missions et leur organisation traditionnelle. À cette occasion, quatre mille postes ont été supprimés, trois mille personnes ont changé de métier ou d'affectation géographique. Selon quelles modalités l'organisation structurelle et opérationnelle a-t-elle été revue pour mettre en œuvre cette réforme ? Comment s'est opérée concrètement la conduite du changement et comment celui-ci a-t-il été vécu par les personnels ? Le caractère inéluctable du séisme, admis par tous, un accompagnement social sur mesure, mais aussi le fait que les Douanes fonctionnent un peu comme une tribu, comptent parmi les raisons du succès.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ de Béatrice CAUSSE

Bien que je ne sois pas issue de l'École des Douanes, puisque je viens de l'ENA, toute ma carrière s'est déroulée dans cette administration : j'ai travaillé successivement aux bureaux de la politique informatique, de la politique agricole commune, et de l'organisation générale des services, avant d'être nommée chef de l'inspection des services, poste que j'occupe actuellement.

Présentation de la maison Douane

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais vous présenter en quelques mots cette direction, dont l'organisation n'est pas tout à fait semblable à celle des autres directions du ministère.

L'administration des Douanes comprend environ vingt mille personnes, dont seulement cinq cents à la direction générale ; celle-ci assure le pilotage des directions déconcentrées qui sont de deux types : des directions nationales à compétence fonctionnelle et des directions régionales.

Les directions fonctionnelles comprennent deux directions informatiques, l'une en banlieue parisienne, qui gère l'informatique de gestion (gestion des personnels, douanes et contributions indirectes, une partie de la micro-informatique), l'autre à Toulouse, qui est dédiée à l'élaboration des statistiques du commerce extérieur, dont notre administration est chargée ; une direction du recrutement et de la formation professionnelle, avec trois écoles situées à La Rochelle, à Neuilly et à Rouen ; une direction du renseignement et des enquêtes douanières, pour la lutte contre la grande fraude ; une direction de la garantie et des services industriels, chargée notamment de la garantie des métaux précieux et du contrôle de la réglementation des alcools industriels.

Chacune des directions régionales comprend deux ou trois divisions, dirigées par un chef divisionnaire, qui a autorité sur les personnels des deux branches fondamentales de la douane, les opérations commerciales et la surveillance. Cette dernière est la plus connue : il s'agit des douaniers en uniforme, qui ont droit au port d'arme et travaillent vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept ; ils représentent environ la moitié des effectifs. Moins connus du grand public, les agents des opérations commerciales gèrent à la fois les questions fiscales et le dédouanement proprement dit ; ils sont en civil et travaillent aux heures des bureaux, sauf sur certains sites particuliers, ou, de façon ponctuelle, sous un régime d'heures supplémentaires.

Les directions régionales, au nombre de quarante, ne correspondent pas aux départements ni aux régions administratives. Leur taille peut être extrêmement variable : Roissy forme par exemple à lui tout seul une direction régionale très importante, puisqu'elle comprend mille agents ; la direction régionale de Midi-Pyrénées s'étend au contraire sur huit départements. La distribution des directions correspond aux flux à traiter, et non à des cadres administratifs prédéterminés ; elle peut évoluer avec le temps.

La frontière : un concept à géométrie variable

La notion de frontière est elle-même un concept à géométrie variable. Pour la France, les frontières dites *intérieures*, c'est-à-dire ouvrant à d'autres pays communautaires, sont principalement les frontières terrestres, sauf la frontière suisse, qui est dite *tierce*, c'est-à-dire ouvrant à un pays non communautaire. On ne parle d'*importation* que dans ce dernier cas ; aux frontières intérieures, il s'agit d'une *introduction*. Les frontières maritimes sont globalement externes, sauf lorsque, par exemple, un cargo quitte les côtes françaises pour se rendre en Italie.

La circulation des hommes n'est pas gérée de la même façon que celle des marchandises : les délais de signature et de ratification de la convention de Schengen nous ont obligés à poursuivre le

contrôle de l'immigration sur certaines frontières, alors même que les marchandises circulaient librement. Les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, ainsi que les aéroports - pour les liaisons avec les pays communautaires - sont actuellement sous le régime de la convention de Schengen. La gestion des mouvements de personnel ne s'est donc pas effectuée selon le même rythme pour les deux branches. Comme le contrôle des marchandises est assuré par la branche "opérations commerciales", alors que le contrôle des voyageurs est confié à la branche "surveillance", la restructuration de la première a pu être terminée dès 1993, alors que les derniers mouvements de réorganisation de la seconde ont eu lieu en 1995.

Les suppressions d'emplois

L'ouverture du marché intérieur s'est traduite par une diminution des flux commerciaux à dédouaner de 70 % en volume, et de 60 % en valeur. Ceci n'a pas entraîné de réductions d'emplois dans les mêmes proportions, car la suppression des contrôles aux frontières internes s'est accompagnée d'un renforcement des contrôles aux frontières externes. Lorsque les marchandises sont entrées dans la communauté, il devient beaucoup plus difficile d'exercer un contrôle, sauf en cas de dispositif de crise ; une plus grande vigilance s'impose donc à leur arrivée.

La mission de sûreté s'est considérablement renforcée puisque la DGDDI (Direction Générale des Douanes et Droits Indirects) a pris en charge le contrôle de sûreté des bagages et du fret en trafic aérien (les bagages à main sont contrôlés par des sociétés privées) ainsi qu'à bord de l'Eurostar, qu'il s'agisse des bagages à main ou du fret.

Au total, ce sont malgré tout mille sept cent cinquante emplois qui ont été supprimés au 1^{er} janvier 1993 ; si l'on ajoute les postes supprimés en prévision de cette échéance pendant les années précédentes, cela fait quatre mille postes pour un total actuel de vingt mille. Outre ces suppressions de postes, l'opération a entraîné un mouvement de basculement géographique se traduisant par la mutation de trois mille personnes.

La prise en charge des Contributions indirectes par les Douanes

L'ouverture des frontières a également été l'occasion pour l'Administration française de réviser la répartition des compétences entre les directions financières, notamment à la suite des décisions de Bruxelles en matière de perception de la TVA. Deux thèses s'opposaient : la première reposait sur une circulation des marchandises avec paiement de la TVA dans le pays de production, et compensation en fin d'année sur la base des statistiques du commerce extérieur ; cette solution posait le problème de la fiabilité des statistiques en question et, dans la mesure où les taux de TVA sont encore différents d'un pays à l'autre, elle créait un intérêt à la fraude évident. La seconde, qui a été retenue, consiste à ce que les marchandises circulent "TVA non payée", celle-ci étant réglée à l'arrivée, dans le pays où la marchandise est consommée.

Deux nouvelles possibilités se présentaient alors : en restant dans une logique de flux, la TVA pouvait être perçue par la douane au même titre que pour les marchandises venant de pays non communautaires ; en adoptant la logique d'un grand marché communautaire, la TVA devait être perçue par la direction générale des Impôts. C'est cette dernière solution qui a prévalu, mais elle a conduit le ministre à transférer les Contributions indirectes, gérées par la DGI, à la direction des Douanes : celle-ci avait déjà la charge des droits indirects, notamment la TIPP (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers), et il paraissait logique de lui confier toutes les contributions indirectes.

L'année 1993 a ainsi été marquée à la fois par la suppression du dédouanement aux frontières intra-communautaires et par l'arrivée des deux mille quatre cents agents des Contributions indirectes.

La simplification des procédures commerciales

Pour faire face à la réduction des personnels, la DGDDI a commencé, longtemps avant l'échéance de 1993, par simplifier les procédures, en proposant aux opérateurs de dédouaner soit à la frontière, soit près de chez eux ; il a été créé à cet effet des centres régionaux de dédouanement à l'intérieur du territoire. Cette innovation s'est doublée, pour les entreprises, de la possibilité de bénéficier de procédures domiciliées. L'opérateur adresse au bureau de douane, sur la base d'une convention préalable, les informations minimales qui permettent au service de décider de l'opportunité d'effectuer un contrôle dans les locaux de l'opérateur. La convention précise le délai dans lequel doit s'effectuer l'intervention du service. À l'expiration de ce délai, l'opérateur peut libérer la marchandise. En 1992, de nombreux centres de dédouanement avaient ainsi été implantés sur tout le territoire, ce qui nous a permis de déplacer à l'avance un grand nombre d'agents.

Il fallait néanmoins gérer le passage instantané d'un système à l'autre en termes de volume : jusqu'au 31 décembre, des marchandises, considérées comme tierces devaient encore être contrôlées, mais à partir du 1^{er} janvier, elles circulaient librement. Pendant une période intermédiaire il a été demandé aux douaniers d'alléger les contrôles, sauf sur les marchandises sensibles, comme les armes ; nous pouvions ainsi commencer à réduire les personnels tout en maintenant les bureaux ouverts.

Le seuil de fermeture d'un bureau a été établi à cinq mille déclarations par an, mais il a toujours été maintenu au moins un bureau par département, pour assurer la proximité du service de dédouanement. Au total, cent bureaux sur les quatre cents qui existaient ont été supprimés. La cartographie actuelle reflète la géographie économique de la France, avec une présence forte dans la région francilienne, mais aussi autour de Grenoble, Lyon et Marseille.

La réduction des effectifs de surveillance

Traditionnellement, les douaniers étaient affectés à un poste fixe, et contrôlaient les véhicules et les voyageurs à leur passage devant ce poste. Les contrôles sont désormais concentrés sur quelques points de passage et il est demandé aux services de se déplacer pour effectuer des vérifications ponctuelles sur les passages secondaires ; en contrepartie, un effort important d'investissement a été fait en matière de véhicules administratifs.

Ceci a permis, par resserrements successifs, en 1988 et 1990, de fermer un certain nombre de postes-frontières ; une partie des emplois était redéployée à l'intérieur, une autre partie était rendue au budget d'État.

Le 31 décembre 1992 à minuit, tous les postes de frontières intérieures encore ouverts ont été fermés ; l'ensemble du conseil d'administration, comprenant le directeur général et les sous-directeurs, a choisi un poste de douane qui était de garde cette nuit-là et a fêté le réveillon avec les agents ; cela peut paraître anecdotique, mais c'était un geste symbolique important.

Quand le gong a retenti...

Malgré toutes les réductions d'effectifs ou les mutations qui ont pu être effectuées à l'avance, il a fallu gérer la fermeture des bureaux et des postes de contrôle ainsi que le déplacement géographique de trois mille agents à compter du 1^{er} janvier 1993.

Les départs naturels ne concernaient que deux cent quatre-vingt d'entre eux, c'est-à-dire à peine un dixième. Un pécule d'aide au départ, dont le montant maximal était de cent cinquante mille francs, a été proposé à ceux qui devaient atteindre l'âge de départ à la retraite entre le 1^{er} janvier 1992 et le 31 décembre 1993 (à partir de soixante ans pour les agents des opérations commerciales, cinquante-cinq pour les agents de surveillance). Une aide exceptionnelle, qui pouvait s'élever jusqu'à cent

mille francs, était offerte aux mères de famille de plus de cinquante-cinq ans ayant élevé trois enfants et travaillé plus de quinze ans.

La plupart des autres agents ont dû effectuer une mobilité. Il leur a été demandé de s'inscrire pour des mutations internes, soit sur des postes douaniers classiques, soit sur des postes vacants des Contributions indirectes ; avec l'accord des syndicats, une priorité d'affectation était garantie à tous les agents dont les postes avaient été supprimés, quelle que soit leur ancienneté. Environ 55 % des transferts ont été assurés par ce type de mutations, qu'il s'agisse de mutations géographiques ou de mutations de fonction, par exemple lorsqu'un poste des Contributions indirectes était vacant dans une sphère géographique proche.

Les agents qui ont accepté une mobilité géographique importante ont bénéficié de quatre types d'aides, qui pouvaient se cumuler : l'indemnité exceptionnelle de mutation, établie par un décret de 1990, qui pouvait atteindre trente mille francs pour un célibataire et trente-cinq mille pour un agent ayant des enfants à charge ; un complément indemnitaire exceptionnel résultant d'une décision du ministre des Finances en décembre 1991, qui doublait le montant de l'indemnité précédente ; un secours exceptionnel de vingt-cinq mille francs par foyer, lorsqu'un agent rencontrait des difficultés particulières ; des prêts bonifiés pour les agents qui devaient revendre des biens immobiliers, notamment dans la région du Nord, durement touchée par la crise, et se reloger dans une autre région. Grâce à ce dispositif très complet, le mouvement, dont la durée avait été évaluée à quatre ans, a pu être achevé en un an et demi.

La DGDDI a par ailleurs bénéficié d'une solidarité forte de la part de l'ensemble des directions du ministère : un peu plus de cinq cents agents, qui ne souhaitaient ou ne pouvaient pas effectuer une mutation géographique, généralement pour des raisons familiales, ont été accueillis en détachement pour une durée de deux ans ; au terme de ce délai, ils pouvaient soit entrer dans l'administration d'accueil, soit revenir dans l'administration des douanes, mais en acceptant cette fois une mutation géographique. Très peu d'entre eux ont finalement effectué ce choix.

L'accompagnement formation

Les mutations n'ont pas été seulement géographiques, mais aussi, bien souvent, fonctionnelles. Les agents de surveillance sont devenus beaucoup plus mobiles, et ont dû apprendre à cibler leurs contrôles à partir d'analyses de dossiers ou de renseignements obtenus indirectement. Dans le domaine des contributions indirectes, des simplifications de procédures et une modernisation des supports matériels ont été également entrepris. Des programmes pluriannuels de formation ont été établis avec l'accord unanime des syndicats ; ils représentent actuellement neuf jours par an et par agent en moyenne.

Il a fallu également procéder à un repyramidage des emplois. En raison des tâches de fouille des coffres de voiture et de gestion des formulaires, il y avait auparavant 63 % d'agents de catégorie C, 24 % de B, 13 % de A. Les tâches évoluant de plus en plus vers un travail de conception et d'analyse des flux, le dispositif Durafour a été mis à profit pour requalifier les personnels. Actuellement, les effectifs se répartissent en 49 % de C, 34 % de B et 17 % de A. Cette évolution doit encore s'accroître.

Les raisons du succès

Si cette restructuration a pu être menée à bien sans aucun mouvement social, c'est grâce à la qualité de l'accompagnement social, mais aussi parce que nos agents avaient bien compris l'enjeu de cette mutation, et ont eu à cœur de la réussir collectivement : le sentiment d'appartenance à la "maison douane" est très fort chez eux.

Les syndicats ont été étroitement associés à la mise en place du dispositif ; ils signalaient par téléphone tel ou tel cas qui leur paraissait mériter une attention particulière, et il a toujours été tenu le plus grand compte de leurs suggestions ; des cellules d'accompagnement social qui avaient été créées auprès du directeur régional prenaient en charge le dossier individuel de chaque agent, et faisaient du sur mesure pour tenter de donner à chacun pleinement satisfaction.

Un dernier élément du succès tient à ce que, dans notre administration, la hiérarchie est très proche des agents. Quand une unité de surveillance a un problème, elle contacte le divisionnaire, qui est joignable vingt-quatre heures sur vingt-quatre, et qui se déplace en cas de besoin : les agents le connaissent, ils le voient souvent. Il en est de même dans la branche des opérations commerciales : les directeurs régionaux se déplacent souvent dans les recettes. Certains d'entre eux étaient capables d'expliquer de mémoire la situation d'un agent et les problèmes particuliers que posait sa mutation.

Nous avons appliqué la même politique de suivi personnalisé aux "entrants", c'est-à-dire à ces deux mille quatre cents agents des Contributions indirectes. L'enjeu était de taille : les agents issus de la DGI disposaient de trois ans pour opter pour une intégration au sein de la DGDDI, assortie de garanties, pécuniaires notamment, ou pour demander une autre affectation dans leur administration d'origine. En cas d'échec du processus d'intégration, la DGDDI aurait dû faire face à de nombreuses vacances tandis que la DGI aurait dû gérer la vague des retours. Finalement, le nombre des retours à la DGI a été limité.

Des mutations qui se poursuivent au-delà de 1993

Dans le cadre de l'observatoire interne qui a été mis en place par le ministère à la suite du grand mouvement de grève de 1987-1988, un sondage a été réalisé peu après l'entrée en vigueur du GMI, puis quelques années après. Le premier était très positif : les agents avaient bien compris les enjeux du changement car ils avaient été tenus informés de toutes les étapes soit individuellement, pour ceux qui étaient directement concernés, soit plus généralement par une publication de communication interne, *Douanes Info*. Mais tout ne s'est pas arrêté en décembre 1992 : la DGDDI a continué à moderniser et à supprimer des emplois, et ces mesures ont été souvent mal comprises.

En effet, l'administration douanière est perpétuellement soumise à la pression de trois contraintes : l'évolution de la réglementation européenne, qui impose des changements de méthode de travail très rapides ; la modernisation du ministère lui-même ; la stratégie des opérateurs, qui peuvent désormais choisir leur lieu de dédouanement. Les services sont obligés de s'adapter continuellement à l'ensemble de ces évolutions.

Les études que nous avons faites à la suite du résultat de ce sondage nous ont amenés à renforcer la formation des échelons intermédiaires et à nous assurer, en les rencontrant fréquemment, qu'ils reçoivent et diffusent correctement l'information.

Des solutions transposables à la réforme du ministère de l'Économie ?

Pourrait-on envisager de transposer les solutions qui ont été mises en œuvre à la modernisation du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ? En ce qui concerne l'opération 93, les agents savaient fort bien que nous n'avions pas le choix, que l'entrée en vigueur du Grand marché Intérieur était inéluctable. Les opérations de modernisation qui sont conduites depuis plusieurs années déjà au niveau du ministère n'ont pas le même caractère de contrainte externe.

Elles ont déjà porté leurs fruits dans le domaine de la collaboration souhaitée entre les diverses directions, notamment du fait des récentes situations de crises dans lesquelles nous avons dû intervenir, comme celle de l'ESB (encéphalite spongiforme bovine). Nous avons développé des collaborations avec les services vétérinaires, avec la Direction générale des Impôts, avec la

Direction générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes, avec la Comptabilité publique ; nous échangeons des informations et faisons jouer nos complémentarités.

Une nouvelle phase de modernisation, qui en est encore à ses débuts, repose sur l'objectif de mettre l'usager au centre du dispositif, de construire un service public plus performant et plus ouvert, en apportant un meilleur service au moindre coût. Il semble que les syndicats et les agents soient prêts à ce type de mutation, à condition que l'accompagnement matériel et social soit suffisant. Le discours qu'a tenu le ministre à cet égard a été bien accueilli : les gains de productivité obtenus seraient partiellement réinvestis dans une formation accrue et une requalification des métiers ainsi que dans la réaffectation de postes budgétaires sur des missions prioritaires. En revanche, la perspective de contribuer, par une redistribution des effectifs au sein de la Fonction publique, au développement de missions assurées par d'autres ministères, nécessite une action pédagogique plus forte auprès des agents pour emporter leur adhésion. La démarche de changement adoptée est donc résolument participative. Elle repose sur l'information régulière des agents et sur leur association aux travaux préalables à la prise de décisions.

DÉBAT

Rites, mythes et tribus

Un intervenant : *Ma longue expérience de professeur de gestion m'a appris que les collectivités qui fonctionnent bien sont des tribus, et qu'elles s'appuient pour cela sur des moyens qui sont de l'ordre de la terre, les rites, et sur d'autres qui relèvent du ciel, les mythes. Dans votre administration, les rites consistent à ouvrir les coffres des voitures, à interroger les chauffeurs de camions ; ils sont aussi dans cette proximité des chefs avec leurs subordonnés ; le mythe, c'est cette image du soldat qui défend le pays, et dont le pouvoir est encore supérieur à celui d'un policier, puisqu'il peut intervenir à toute heure du jour et de la nuit et vous fouiller sans mandat. Devant des rites et un mythe aussi formidables, je ne suis pas surpris que votre tribu ait si bien résisté au séisme majeur auquel elle a été confrontée.*

Int. : *Vous nous avez cependant expliqué qu'il y avait en fait deux "tribus" dans la maison Douane, celle des opérations commerciales et celle de la surveillance, sans compter celle des contributions indirectes, que vous avez dû accueillir ; l'intégration a-t-elle été réussie ?*

Béatrice Causse : L'un des grands enjeux de notre réforme a en effet été, pour reprendre vos termes, de "tribaliser" les Contributions indirectes, dont la culture était très différente. Nous avons établi tout d'abord que, quelle que soit la nature des services, tous les agents des opérations commerciales étaient regroupés sous l'autorité du receveur des douanes, et nous avons donné des instructions dans ce sens ; encore fallait-il, d'une part, que les receveurs eux-mêmes s'habituent au fait que leur service était désormais étendu à des bureaux éventuellement éloignés géographiquement du leur, et qu'ils exercent réellement cette autorité ; d'autre part, que les agents, dont certains sont seuls pour assurer leur service de proximité ou de contrôle, s'insèrent dans ce dispositif élargi.

Pour faciliter les choses, nous avons regroupé environ les deux tiers des services d'assiette au siège de la recette, afin de retrouver une proximité géographique ; nous avons élaboré un outil commun pour répartir les effectifs, et nous réfléchissons actuellement à une nouvelle configuration des bureaux pour remplacer l'ancienne opposition entre "opérations commerciales" et "contributions indirectes" par deux nouveaux pôles fonctionnels, celui de la gestion et du recouvrement d'un côté, celui du contrôle de l'autre.

Enfin, nous travaillons parallèlement à une simplification de la réglementation qui conduira les services douaniers à se reposer davantage sur la comptabilité propre des entreprises, et à cibler de plus en plus les contrôles qu'ils effectuent.

La distinction entre les deux branches d'activité des douanes, les opérations commerciales et la surveillance, s'est quelque peu atténuée grâce à la réforme de 1993, qui les a précisément obligées à se coordonner davantage et à travailler dans une plus grande synergie, en particulier dans le domaine des contributions indirectes. Les transactions frauduleuses nous étant par nature rarement déclarées, les agents des services d'assiette ont été amenés à faire de plus en plus souvent appel aux services qui étaient en mesure d'arrêter les moyens de transport, notamment en se postant à la sortie des entrepôts : il est parfois difficile d'exercer un véritable contrôle à l'intérieur de l'entreprise, mais si on peut mobiliser trente agents pour bloquer et fouiller un convoi qui vient de sortir, c'est beaucoup plus efficace.

Les tribus qui survivent

Int. : *Mais ces efforts d'intégration d'agents venus de l'extérieur, et plus généralement la doctrine de l' "interdirectionnalité" qui est affichée actuellement par la DPMA (Direction du Personnel et de la Modernisation de l'Administration), au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ne vont-ils pas à l'encontre d'un fonctionnement harmonieux reposant sur des relations entre des tribus bien distinctes, ayant une identité forte ?*

B. C. : Jusqu'ici l'interdirectionnalité a été vécue comme une complémentarité d'action ; elle n'a pas modifié les domaines de compétence et ne s'est pas traduite par une mobilité du personnel. Étant donnée la technicité des matières traitées, celle-ci poserait d'ailleurs des problèmes. On peut évoquer l'exemple de la Politique agricole commune (PAC). Dans ce cadre, la DGDDI est soumise à des contrôles très stricts par le Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole, qui verse des aides à l'exportation aux agriculteurs. En cas d'erreur de notre part, cet organisme demande à l'État de rembourser le trop perçu, et il se montre de plus en plus exigeant sur la qualité des contrôles et sur la méthode employée. Une plus grande perméabilité est évidemment possible en ce qui concerne les fonctions de gestion.

Int. : *Les tribus ne réagissent pas de la même manière aux grandes mutations : les Indiens d'Amérique ont été laminés malgré leurs mythes et leurs rites ancestraux, mais les tribus d'Israël ont continué à exister et à se développer pendant des siècles alors qu'elles étaient privées de territoire. Personnellement, j'ai l'impression que face à l'arrivée de nouvelles cultures, la Fonction publique est, dans son ensemble, plutôt dans le cas des tribus indiennes : la notion de service public, qui est le grand mythe unificateur de la Fonction publique, a tendance à s'effacer au profit du principe d'équité. Qu'est-ce qui fait qu'une tribu est capable de résister à des bouleversements majeurs ?*

B. C. : Ce que nous a appris l'interdirectionnalité, c'est qu'on peut avoir un sentiment d'appartenance très fort, tout en n'étant pas fermé sur soi ; c'est là peut-être, justement, la ligne de partage entre les tribus qui survivent et les autres. Tout en étant une grande famille, la douane est aussi une administration perpétuellement tournée vers les opérateurs, les camionneurs, les agriculteurs, tous ces partenaires que nous rencontrons systématiquement et qui savent nous dire très clairement ce qu'ils pensent de nos méthodes et de nos pratiques. Les douaniers ont l'habitude de ce contact, et par conséquent d'une forme d'ouverture à autrui ; l'évolution vers l'interdirectionnalité en a été facilitée.

Contrôle et fluidité

Int. : *Le mythe des douaniers n'a-t-il cependant pas été sérieusement entamé par le fait que, comme le prétendaient les médias au moment de la réforme, la France devenait une passoire ? L'idéal des postiers, c'est que le courrier passe toujours ; mais celui des douaniers, c'est de tout arrêter, non ?*

B. C. : Pas du tout !

Int. : *Je veux dire, d'arrêter tout ce qui ne doit pas passer ?*

B. C. : C'est plus complexe que cela. La douane a dû, depuis plusieurs décennies, gérer la nécessité d'assurer des contrôles efficaces sans altérer la fluidité des échanges. La mise en œuvre du Grand marché Intérieur a modifié les termes de l'exercice car les opérateurs étant libres de dédouaner où ils veulent, les différents systèmes douaniers sont mis en compétition. Par exemple, si vous êtes une entreprise française et si vos approvisionnements en matière première arrivent à Rotterdam, vous pouvez demander à l'un de vos représentants de dédouaner pour vous sur place ; lorsque la marchandise arrivera en France, vous n'aurez plus qu'à acquitter la TVA et à déclarer l'échange de biens pour permettre l'élaboration des statistiques. Les grands opérateurs, pour qui l'Europe forme un tout, sélectionnent généralement un point d'entrée unique (un *hub*), où arriveront toutes les marchandises destinées à l'Europe, et d'où partiront tous leurs approvisionnements ; or la qualité du service douanier intervient parmi les critères du choix de ce *hub*, qui représente évidemment des intérêts économiques et des effets d'entraînement considérables pour la région concernée. À ce titre, on peut considérer que la douane participe à la compétitivité économique de l'État, d'où l'importance pour nous de gérer au mieux la double contrainte contrôle-fluidité.

Int. : *Mais ce doit être difficile de motiver un douanier sur un objectif de cette nature ; les saisies spectaculaires à la frontière, les exploits réalisés par tel ou tel bureau de douane, c'est quand même autre chose !*

B. C. : Cela fait plusieurs années que nous nous efforçons de sensibiliser nos agents à l'importance de la mission économique de la douane. Il serait vain de prétendre que ce discours ne rencontre pas de résistance car il a pour contrepartie une sensible évolution des méthodes de travail. Mais peu à peu, le message passe, grâce, notamment, aux actions de formation continue et à la formation initiale reçue par les nouvelles générations de douaniers, qui n'ont pas connu l'ancien fonctionnement.

Ceci ne nous empêche pas de continuer à valoriser les exploits, qui sont toujours aussi importants, car les trafics prolifèrent : nous n'avons jamais saisi autant de drogue que depuis l'ouverture du marché intracommunautaire ; par ailleurs les différentiels fiscaux et l'ouverture des pays de l'Est ont entraîné le retour d'une contrebande sur les alcools et les cigarettes, organisée par des associations maffieuses à une échelle industrielle, ce qui pose d'ailleurs le problème des risques accrus des contrôles douaniers.

Nous communiquons énormément sur les saisies les plus importantes, en essayant de mettre en valeur non seulement les douaniers en uniforme, mais aussi les agents des opérations commerciales, dans des affaires de contrefaçons, par exemple. Au lendemain de la réforme, nous avons un peu de mal à motiver nos agents, qui avaient parfois l'impression que les missions de protection assurées par le biais des contrôles n'étaient plus reconnues ; les crises récentes telles que la vache folle, leur ont rendu une légitimité médiatique.

Douaniers de tous les pays...

Int. : *Tous les pays de l'Union européenne ont dû rencontrer les mêmes difficultés que vous ; quel type de contacts et d'échanges entretenez-vous avec eux ? On sait que les postiers du monde entier communiquent entre eux ; j'imagine qu'il doit en être de même pour les douaniers, qui ont continuellement affaire les uns aux autres.*

B. C. : Il existe plusieurs cadres d'échanges entre les douaniers, que ce soit au sein de l'organisation mondiale des douanes ou dans le cadre européen. Chaque année a lieu la réunion des directeurs généraux des douanes de l'Union, qui leur permet de faire le point, avec la Commission,

d'une manière informelle, sur un certain nombre de questions, en marge de tout dispositif de négociation. Les problèmes de gestion du personnel et des ressources sont considérés comme relevant du principe de subsidiarité, elles sont donc abordées lors des rencontres bilatérales ou multilatérales. La préparation du Grand marché et ses suites ont été l'occasion pour la Commission de promouvoir un programme d'échanges de fonctionnaires entre administrations douanières et d'organiser des séminaires visant à partager les expériences sur l'application de certaines réglementations (programme Matthaëus).

Le programme "Douanes 2000" et son prolongement ont pour objet de promouvoir les actions permettant de faire en sorte que les douanes des quinze états membres travaillent comme une seule et même administration. Il est la conséquence logique de l'option prise de ne pas créer une administration douanière européenne.

Présentation de l'orateur :

Béatrice Causse : ancienne élève de l'École Normale Supérieure de Fontenay et de l'ENA, est administrateur civil à la Direction générale des Douanes et Droits Indirects où elle occupe les fonctions de chef de l'Inspection des services.

Diffusion février 2000