

MESURER LA CONTREBANDE : ENJEUX TECHNIQUES ET SOCIO-POLITIQUES. LE CAS DES DOUANES ALGERIENNES.

Hanane BENYAGOUR ; Aissa BOUDERGUI 1& Hakim NAIT ABDELSELAM. DOUANES ALGERIENNES

Résumé :

Cet article rend compte de l'approche développée par les douanes algériennes pour lutter contre la contrebande par une meilleure évaluation du phénomène et de la qualité de sa répression, à partir d'outils de quantification et comment cette approche quantitative a progressivement rendue évidente la nécessité pour l'administration d'adopter une approche d'abord analytique, nécessairement globale, sociale, géographique, du phénomène de contrebande, approche qui n'est pas réservée aux milieux universitaires mais doit être entreprise par les administrations en partenariat avec ceux-ci.

Mots clés : Douanes algériennes – contrebande – trésor public – politique et stratégie.

Abstract:

This article reports on the approach developed by the Algerian customs to fight against smuggling through better assessment of the situation and the quality of its repression, from quantification tools and how this quantitative approach has gradually made evident the need for the administration to adopt an analytical approach first, necessarily global, social, geographical, contraband phenomenon, an approach that is not restricted to academia but must be undertaken by governments in partnership with them.

Keywords: Algerian Customs - smuggling - Treasury - policy and strategy.

الملخص:

تقدم هذه المقالة دور الجمارك الجزائرية لمكافحة التهريب من خلال تقييم أفضل للوضع ونوعية قمعها، من أدوات القياس الكمي وكيف جعلت هذا النهج الكمي تدريجيا واضحا على الحاجة إلى إدارة اعتماد النهج التحليلي أولا والاجتماعية والجغرافية وظاهرة المهربة، وهو نهج لا يقتصر على الأوساط الأكاديمية ولكن يجب أن تقوم الحكومات في شراكة معهم سياسة واستراتيجية -وزارة الخزانة -تهريب -الجمارك الجزائرية :كلمات البحث

Introduction :

La contrebande est une des plus anciennes infractions justifiant la qualité de police aux frontières de la douane

¹. La notion juridique de la contrebande a subi de nombreuses évolutions sous l'impulsion de la mondialisation et la sophistication des formes de fraude mais le mouvement illicite des marchandises hors des postes de contrôle douanier demeure un phénomène virulent, flexible, capable d'exploiter immédiatement les failles des mécanismes de contrôle aux frontières et les problèmes de ressources auxquels les pays en développement sont confrontés.

L'Afrique est particulièrement vulnérable à cette incursion. Le continent est rapidement devenu, avec la mondialisation, une base pour des opérations extrêmement diverses, trafic de stupéfiants, immigration clandestines, contrebande. Le développement des échanges et des transports internationaux a fait de l'Afrique, où les services de répression manquent de moyens et les agents publics sont mal payés, une plaque tournante idéale pour extraire et faire transiter une large gamme de produits illicites comme les drogues, les armes à feu ou des ressources à forte valeur ajoutée comme le pétrole ou le bois. Dans un rapport publié en juin 2005, l'Office des Nations Unies contre le Crime et la Drogue (ONUDC) a alerté sur les conséquences de la contrebande sur le développement en Afrique tout en soulignant le manque de données statistiques, principal obstacle à une étude éclairée en la matière².

La première section de l'article rend compte des moyens juridiques, logistiques et humains qui ont été déployés pour faire face à la contrebande et comment la stratégie de ce déploiement de moyens s'est trouvée rapidement entravée par l'absence d'une culture du chiffre qui aurait permis l'évaluation de l'efficacité réelle de ce dispositif. Dans une deuxième section, l'article présente la mise en place d'un système d'information dédié à la lutte contre la contrebande et le contentieux douanier pour mesurer le

¹ BEQUET P., La contrebande, Librairie technique, Paris, 1959.

² Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), criminalité et développement en Afrique, juin 2005

phénomène et évaluer au mieux la pertinence des actions des douanes sur le terrain. Enfin l'article conclut sur la nécessité de croiser cette approche quantitative avec des approches qualitatives pour rendre compte de la réalité socio-économique de la contrebande et consolider et améliorer la performance de la réponse des administrations.

I. la contrebande : une problématique stratégique peu visible

En Algérie, les infractions relevées en dehors des postes et bureaux des douanes connaissent une croissance exponentielle, le préjudice subi au Trésor public est passé de 18 milliards de dinars algérien (DZD) en 2006 à plus de 61 milliards DZD en 2011 soit 810 millions de dollars us³.

Au-delà de ces chiffres globaux, qui rendent compte de la hausse de la contrebande, les éléments de compréhension du phénomène sont peu visibles, en tous les cas sans rapport avec la forte volonté politique de renforcer la lutte contre la contrebande qui s'est traduite par un récent renforcement des dispositions légales.

En effet, les pouvoirs publics⁴ ont qualifié la contrebande de menace pour la sécurité et la stabilité du pays et pris des dispositions légales nouvelles. En 2005, un projet d'ordonnance présenté par le ministre de la Justice⁵ met en place un dispositif répressif spécifique et sans précédent. Ce dispositif prévoit des mesures préventives, organisationnelles et répressives. Au titre des mesures préventives, il est prévu de sécuriser la bande frontalière de l'Algérie, en particulier les zones éloignées des sites de contrôle par le renforcement des services de sécurité aux frontières en moyens humains et logistiques, et d'impliquer la société civile à travers des actions de sensibilisation et d'information sur les dangers de la contrebande, la moralisation des pratiques commerciales et la dénonciation aux autorités publiques des faits et circuits de contrebande. En matière organisationnelle, les moyens d'enquêtes mis à la disposition des services de police judiciaire

³ Voir annexe 01 du présent article « Évolution de la contrebande (par valeur des amendes / an) de l'année 2006 à 2011 ».

⁴ Déclaration du Ministre de la justice lors de la présentation du projet d'ordonnance devant le sénat, journal officiel des débats, n° 10, 2005.

⁵ Ordonnance n° 05-06 du 23 août 2005 relative à la lutte contre la contrebande approuvée par la loi 05-17 du 31 décembre 2005. Ce texte abroge et remplace les dispositions répressives contre la contrebande citées dans le code des douanes algérien (articles 326, 327 et 328 CDA).

sont renforcés (infiltration, livraison surveillée, coopération internationale) et la douane conserve dans ce nouveau texte son double statut de service chargé à la fois de la constatation et des poursuites judiciaires. La remise de la procédure et des marchandises saisies par les autres services de sécurité au receveur des douanes territorialement compétent demeure en vigueur⁶. En matière répressive, le texte qualifie les faits de contrebande d'activité relevant du crime organisé et leur confère une dimension pénale jamais atteinte jusque-là : les peines d'emprisonnement peuvent atteindre la réclusion à perpétuité pour la contrebande d'armes à feu ou représentant une menace sur la sécurité nationale, l'économie nationale ou la santé publique⁷.

Afin d'optimiser l'application du dispositif législatif, la douane a mis en place une stratégie globale pour lutter contre la contrebande par le renforcement des moyens humains et logistiques et la mise en place de programmes de formation spécialisés. De 2006 à 2011, 6198 personnes ont été recrutées en douane dont 5720 en corps technique, 40% de l'effectif opérationnel a subi une formation spécialisée dont 3927 agents sur l'activité des brigades et la lutte contre la contrebande, les moyens logistiques de la douane ont été renforcés ; plus de 2 milliards de dinars en budget d'équipement ont été alloués à la douane au titre de l'année 2010⁸

Ces premières mesures ont permis aux douanes algériennes d'effectuer des opérations individuelles très importantes⁹ mais les données globales qui

⁶ Article 244 du code des douanes algérien resté en vigueur dans l'ordonnance 05-06 relative à la lutte contre la contrebande.

⁷ Articles 14 et 15 de l'ordonnance n° 05-06. Les pouvoirs publics ont abrogé les dispositions de répression citées par le code des douanes et les ont remplacé par des peines plus sévères (dispositions abrogés ; articles de 326 à 328 du code des douanes). Les peines d'emprisonnement autres que celles prévues par les articles sus mentionnés sont passées de 05ans à 20 ans et les amendes pécuniaires de quatre fois à dix fois la valeur cumulée des marchandises et des moyens ayant servis la contrebande. Ce texte interdit également le recours à la transaction douanière dans ce type d'infraction (article 21)

⁸ DIRECTION GENERALE DES DOUANES, bilan de modernisation de l'administration des douanes 2007-2010.

⁹ A titre d'exemple : le 21 décembre 2008, les services des douanes de Tébessa (frontières EST) ont procédé à la saisie de plus de 3 millions d'euro en espèce, 1 million d'euro le 09 juin 2009, par les services des douanes de Taref (frontières Est), et plus de 3 tonnes de stupéfiants le 29 octobre 2009 par les services des douanes de Béchar (frontières Ouest).

permettaient un débat informé sur les résultats ont longtemps fait défaut. La douane algérienne ne disposait pas d'un système d'information pour définir et évaluer sa stratégie d'action. Des statistiques sur les saisies et les courants de fraude interceptés étaient régulièrement transmises aux pouvoirs publics mais la collecte des données étaient opérée manuellement donc de manière relativement fiable d'une part et d'autre part ces informations quantitatives étaient insuffisantes de par leur nature pour servir une réflexion plus approfondie sur les courants de fraude.

L'absence d'un système d'information pour quantifier cette action stratégique de la douane a également été un obstacle à l'évaluation de l'efficacité des moyens et des actions sur le terrain et vérifier la pertinence des indicateurs mis en place pour apprécier la performance des services opérationnels chargés de la lutte contre la contrebande.

L'évaluation des mesures de lutte contre la contrebande s'insère dans un dispositif global de la performance amorcé dans le cadre du programme de modernisation 2007-2010 afin de permettre à l'administration de passer d'une logique exclusive de moyens à une logique de résultat. La direction générale des douanes a défini l'approche, la démarche à suivre, l'organisation, la gestion et le suivi du dispositif de l'évaluation de la performance de ses services extérieurs déconcentrés.

Dans une première phase, des lettres de missions reprenant substantiellement les programmes d'action ont été notifiées aux directeurs régionaux (deuxième semestres 2008) en vue de les préparer pour la signature des contrats de performance au titre de l'année 2009. Un premier panel d'indicateurs de performance a été mis en place et des cellules permanentes (centrale et régionales) ont été créées pour garantir le suivi d'évaluation des performances des services extérieurs.

Les premiers contrats de performance ont été signés entre le Directeur Général et les directeurs régionaux en 2009 puis reconduits pour 2010. La version 1 des indicateurs de performance a été instituée en 2009¹⁰. Sa nomenclature comprenait 21 indicateurs au total répertoriés en 03 catégories correspondant aux trois missions principales de la douane, la missions fiscale (8 indicateurs), économique (02 indicateurs) et de la lutte contre la fraude et de la protection de l'économie nationale et du citoyen (11 indicateurs). La consistance des indicateurs de performance a été adaptée aux directions régionales des douanes selon les spécificités de l'activités de chacune

¹⁰ Note du directeur général des douanes n° 707/DGD/SP/DE.400/09 du 5 mai 2009

d'entres elles sur la base des dispositions de la note cadre du 5 mai 2009 et des conclusions des réunions de négociations tenues avec les responsables régionaux et locaux durant la période de juin- juillet 2009.

La quantification de la performance en matière de lutte contre la contrebande est représentée dans les 11 indicateurs de protection dont la formule est assez proche de la première génération d'indicateurs adoptée par les douanes françaises en matière de lutte contre la fraude. Deux indicateurs ont été abandonnés lors de cette première phase. L'indicateur de protection du consommateur (P9) et l'indicateur sur le nombre de filières démantelées (P10). Le premier indicateur reprenait l'ensemble des infractions aux normes techniques, sanitaires et phytosanitaires. L'unité de calcul pour le deuxième indicateur intègre des données peu précises (secteurs de fraude, chiffre d'affaire important) et un critère organisationnel spécifique (interception de 03 personnes minimum appartenant au même groupe et jouant un rôle significatif dans la filière). Les critères ont été jugés soit trop vagues ou trop complexes pour les outils de mesure à la disposition des services extérieurs.

La méthode de calcul des indicateurs de protection est basée sur la quantité globale des saisies opérées (numérateur : nombre total des procès verbaux, le nombre d'agents en poste) ou établis par catégories de marchandises « sensibles » à la contrebande (stupéfiants, produits tabagiques, alcool, carburant, cheptel, contrefaçon, monnaies et matières aurifères, arme à feu)¹¹.

L'unité de mesure de l'indicateur est calculée trimestriellement et annuellement, par inspection divisionnaire, par direction régionale et agrégé au niveau national. Les seuils de performance sont arrêtés en fonction des objectifs négociés avec les directeurs régionaux selon la spécificité « métier » de chaque région et son emplacement géographique.

Le pilotage de l'exécution des contrats de performances dans le domaine de la lutte contre la contrebande s'est toutefois heurté à un important obstacle ; l'absence d'un système d'information au moment de la mise en place du dispositif d'évaluation. Ce qui a conduit à une dévalorisation de la mesure puisqu'il n'était pas possible d'obtenir instantanément des données fiables. Les résultats transmises par les directions régionales étaient peu cohérentes et ne permettait pas à la cellule centrale permanente d'explorer et d'analyser les données et faire évoluer le dispositif.

¹¹Voir annexe 02 du présent article « tableau descriptif des indicateurs de protection par objectif et méthode de calcul ».

II. l'apport des TIC dans la lutte contre la contrebande : 2011, mise en place d'un système d'information dédié au contentieux douanier (SDGCD)

Fin 2009, la douane a lancé une étude pour la conception d'un système d'information pour la gestion du contentieux douanier (SDGCD) pour suivre son activité stratégique (enquêtes, poursuites judiciaires, procédures de transaction, recouvrement, répartitions des produits des amendes et confiscation) au-delà des actes et procédures de dédouanement prise en charge par le système SIGAD mis en place depuis 1995¹².

La version test du SGCD a été installée fin 2010 dans l'ensemble des directions régionales des douanes. Cette version couvre plus de 17 divisions sur les 49, qui totalisent 71 % des contentieux réalisés. Les directeurs régionaux ont été chargés, en guise de test, d'intégrer toutes les procédures contentieuses du dernier semestre 2010 pour former et familiariser les agents à ce nouvel outil et proposer d'éventuelles modifications. En février 2011, la version 1 a été lancée pour prendre en charge les affaires enregistrées au courant de la même année. En décembre 2011, la direction générale disposait en temps réel d'une base de données comprenant plus 23000 dossiers contentieux réalisés par les services des douanes et des autres services de sécurité habilités à constater les infractions douanières. La valeur totale du contentieux enregistré sur le système est de plus de 91 milliards DZD (1 milliard 220 millions de dollars US) ce qui correspond à 18% des recettes douanières hors hydrocarbures pour l'année 2010.

Le SIGCD est réalisé en langue arabe, langue officielle des échanges institutionnels. Le système est conçu en mode web sur le réseau privé de la douane (FHN) et relie en temps réel horizontalement les services intervenants dans les procédures contentieuses au sein du même bureau des douanes (brigades, services de lutte contre la fraude, recette contentieuse) et verticalement (bureau, division, direction régionale, direction générale)¹³.

Chaque agent des douanes intervenant dans la procédure contentieuse intègre dans le système les données correspondant à son action ; les procédures de saisie remises par les services de sécurité sont intégrées par le

¹² SIGAD : système d'information et de gestion automatisée des douanes. Le système SIGAD traite la procédure de dédouanement et couvre 96,78 % des sites des douanes exerçant le contrôle des opérations commerciales.

¹³ Voir annexe 03 du présent article « Schéma Architecture du système SGCD »,.

receveur des douanes dans le SIGCD tout en indiquant la qualité du service constatant.

Par ce procédé, la douane centralise toutes les données en matière de lutte contre la contrebande. Ces données sont mises à la disposition des responsables locaux et centraux des douanes qui peuvent contrôler en temps réel l'action de leurs services et les comparer avec les résultats des autres services intervenant dans la lutte contre la contrebande¹⁴.

Le système s'est rapidement révélé indispensable dans les sites non couverts par le système SIGAD et qui exercent exclusivement des activités de lutte contre la contrebande pour quantifier leurs actions.

Les bénéfices apparents en termes de transparence et de visibilité ne signifient pas pour autant qu'il soit aisé d'implanter un nouveau système d'information et de mesure dans une institution publique. Le projet s'est heurté à deux difficultés majeures. Le réseau privé de la douane sur le quel est greffé le système SGCD ne couvre pas tous les services en raison de l'immensité du territoire et l'éloignement de certains sites opérationnels postés essentiellement aux frontières. Le taux de couverture est actuellement de 48% et un projet d'extension est en cours de réalisation. Cette difficulté technique a été un argument pour remettre en cause l'opportunité du projet et son efficacité. La dimension humaine des résistances aux TIC est un problème réel et l'adoption systématique d'informations à l'échelle d'une organisation administrative recèle un potentiel non négligeable de tensions, de blocages, étant ressentie par certains de ses acteurs comme un enjeu de pouvoir¹⁵ pour d'autres, une charge supplémentaire de travail

Cependant, certains résultats sont encourageants et offrent déjà des possibilités d'analyse intéressantes. Conçu au départ comme un moyen de gestion et de contrôle des activités du contentieux douanier, le champ d'application du Système d'information s'est élargi, dépassant les limites de

¹⁴ Voir annexe 04 du présent article « Schéma Fonctionnement du système SGCD »,.

¹⁵ Certaines études portant sur l'adoption des TIC dans les services publics à vocation sécuritaire révèle les difficultés de mise en place des nouveaux outils d'information dans ces services. Voir à titre exemple. Ratcliffe, J.H., « Implementing and integrating crime mapping into a police intelligence environment », The International Journal of Police Science and Management, 2000.

la quantification de la performance pour devenir un outil d'appui pour l'aide à la décision et à l'allocation de ressources.

Première évolution qualitative : un outil pour évaluation de la performance

Pour bénéficier de l'appropriation du système SGCD par les services extérieurs et réduire les résistances. Il fallait greffer ce système à une contrainte forte liée à la mesure de la performance.

Les indicateurs fiscaux et de protection dont les données pouvaient être extraites directement du système ont été automatisés pour apporter de la crédibilité au processus de production de chiffres. Ces données sont enregistrées par les agents des douanes intervenant dans la constatation de l'infraction, le suivi judiciaire et les procédures de recouvrement et alimentent automatiquement l'indicateur. Ce procédé donne ainsi de la fiabilité au résultat même si à ce stade du projet, la vérification systématique des données s'impose.

Le système d'évaluation a également été renforcé par une interface permettant aux services opérationnels et aux responsables hiérarchiques de connaître en temps réel la proportion des saisies effectuées, des décisions judiciaires en faveur de l'administration des douanes et le taux de recouvrement des pénalités par rapport aux objectifs à atteindre¹⁶. Un procédé mis en place pour visualiser, partager les données et intégrer la culture du chiffre au sein des services des douanes et apporter ainsi une nouvelle dynamique de gestion. Le système permet une analyse comparative des résultats des services des douanes entre eux et avec d'autres services de gendarmerie et de police opérant dans la même circonscription.

Enfin, la connexion avec le système d'information de la justice, en cours de réalisation, permettra une meilleure réactivité dans le traitement des affaires contentieuses de même qu'elle soutiendra la fiabilité des informations à travers des procédés d'analyse par la comparaison des données à disposition de la justice sur les mêmes affaires douanières.

Deuxième évolution qualitative : mieux allouer les ressources

L'affectation des ressources humaines dans les directions régionales à vocation brigade (opérant exclusivement dans le domaine de la lutte contre la contrebande) obéit à une logique simple : renforcer les services

¹⁶ Voir annexe 05 du présent article « Exemple d'interface : indicateurs de performance par taux de décisions judiciaires favorables »

opérationnels pour mieux occuper le terrain. La proportion de l'effectif¹⁷ est en moyenne de l'ordre de 88% dans les services de constatation, 7% dans les services des poursuites judiciaires et 5% au recouvrement.

L'analyse des données recueillies par le système permet donc au directeur général de décider quels lieux et quelles unités méritent d'être renforcées. Cet apport est particulièrement important dans le contexte actuel où la douane augmente son effectif global de façon considérable (6198 personnes de 2006 à 2011).

Troisième évolution qualitative : des dossiers mieux élaborés et mieux suivis.

Le système permet aussi de répondre, partiellement, à l'insuffisance de l'effectif dans les services contentieux chargés des poursuites judiciaires et du recouvrement. Cette insuffisance de personnels dans les services qui traitent le contentieux conduisait à réduire l'efficacité des actes de contrôles et de constations des infractions faute d'un suivi rigoureux des phases postérieures déterminantes dans la réussite de l'action.

Le contentieux douanier relève principalement de la procédure pénale, il est donc très encadré sur le plan juridique et certaines actions doivent être scrupuleusement respectées sous peine d'annulation des poursuites. Or, ces services ont été soumis à une double difficulté, d'une part, l'évolution de la contrebande, l'interdiction de souscrire des transactions douanières et l'augmentation des peines pécuniaires dans ce type d'infractions a augmenté sensiblement la masse de travail des agents sur le terrain et ceux chargés des poursuites judiciaires et du recouvrement. D'autre part, la gestion est restée totalement manuelle inadaptée à cette nouvelle charge de travail.

L'impact négatif immédiat fut une augmentation des cas d'irrecevabilité des dossiers par la justice pour vice de forme soit pour prescription, non observation des énonciations substantielles dans les procès verbaux de saisies et autres actes judiciaires ou non dépôt de recours judiciaires dans les délais impartis¹⁸.

¹⁷ Moyenne d'affectation de deux directions régionales exerçant principalement les missions de lutte contre la contrebande (statistiques de l'année 2011).

¹⁸ Statistiques du ministère de la justice non disponibles au moment de la rédaction de cet article.

Afin de soutenir l'action des agents sur le terrain, deux fonctions ont été intégrées dans le système d'information SGCD ; l'automatisation de certaines actions pour réduire l'intervention humaine et la mise en place de système d'alerte permettant de cibler le contrôle interne et d'en optimiser l'impact en le rendant pro actif.

Le système comprend 18 actes juridiques automatisés (PV, actes judiciaires, procédures de recouvrement) pré établis par les juristes la direction centrale du contentieux selon les dispositions légales en vigueur. Seules les indications portant sur les faits constatés (noms et qualités des personnes interceptées, lieu, date et heure de la constatation, description des marchandises et des moyens ayant servis à la fraude et leurs valeurs) sont intégrés par les agents constatant. Les pénalités sont automatiquement calculées (amendes, confiscations et contre valeur des marchandises ayant échappé à la saisie) en fonction de la qualification juridique de l'infraction dont la fiabilité est examinée par le système à travers l'analyse de la concordance de certaines données.

Les répartitions des montants recouvrés (amendes, produits de vente des marchandises saisies) sont effectuées automatiquement par le système selon les quotes-parts fixées par la réglementation en vigueur.

L'automatisation des actes de gestion contribue sensiblement à améliorer la qualité de gestion mais elle permet également aux douaniers de voir directement l'impact de leurs performances sur leurs intéressements directs et le financement des activités sociales de la douane¹⁹.

Le contrôle interne est renforcé par un système d'alerte intégré afin de permettre à l'agent chargé du dossier et ses supérieurs hiérarchiques de procéder à un contrôle préalable (06 mois après l'enregistrement du PV, 03 jours avant l'expiration des délais de recours. ce temps est fixé en proportion des délais impartis en matière pénale ; 10 jours pour l'appel et l'opposition et 08 pour les pourvois en cassation).

Les marchandises périssables retenues par les services extérieurs sont identifiées par le SIGCD grâce au même mode d'alerte afin de procéder à

¹⁹ Conformément à la réglementation en vigueur, 30% du produit des amendes et confiscations alimente la mutuelle des douanes, les œuvres sociales et la caisse des orphelins des douanes.

leur vente rapide et éviter ainsi leurs dépréciations²⁰. Les demandes de vente avant jugement sont générées automatiquement pour permettre aux services de réagir rapidement et soumettre les demandes dans les plus brefs délais aux instances judiciaires compétentes.

Les alertes se présentent sous forme de boîte de dialogue apparaissant sur l'interface de l'utilisateur dès l'ouverture du système SGCD et renvoie à la liste des affaires non pris en charge²¹.

Ces outils permettent d'augmenter la réactivité des services tout en opérant avec le même nombre d'effectifs.

Premiers résultats quantitatifs et premières interrogations

Le système d'information n'a été mis en service dans sa version test que fin 2010, nous ne disposons donc que d'une année pour évaluer son impact. Toutefois, cette période permet déjà de vérifier la pertinence de la première version des indicateurs de performance adoptés pour la lutte contre la contrebande.

Comme premiers résultats, on constate que les saisies effectuées par ces services sur certains produits sensibles comme les stupéfiants ont dépassé les attentes fixées dans les contrats de performance signés et reconduit depuis 2009 (+ 09 à 32%), le nombre d'affaires par agent a également augmenté (+ 38%). la proportion des saisies opérées par les services des douanes par rapport aux autres services de sécurité sont très positifs dans certaines régions eu égard à la proportion de l'effectif de chaque secteur.

Ces premières données et leur diffusion en interne montrent que les services des douanes se sont appropriés le dispositif de performance et ont admis des valeurs et des concepts de management considérés jusqu'alors comme étrangers et inadaptés au contexte algérien.

Ces résultats montrent également que les services des douanes possèdent une intelligence de leur territoire leur permettant d'adapter leur méthodes de contrôle aux attentes de la direction générale exprimée dans le contrat de performance.

²⁰ Le système SGCD a répertorié 1754 marchandises devant faire l'objet d'une vente avant jugement pour l'année 2011.

²¹ Voir annexe n° 06 du présent article « Exemple d'une alerte par boîte de dialogue : alerte décisions judiciaires défavorables ne faisant pas objet de recours judiciaires ».

La mesure de la performance est déterminante pour évaluer l'efficacité des services et leurs dotations en moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Il est par conséquent normal que les efforts de ces derniers soient focalisés sur cette référence identifiée comme objectif prioritaire.

La mesure de la performance a, par conséquent, permis d'opérer de véritables changements dans la culture de gestion. On constate toutefois que la pertinence des indicateurs arrêtés en matière de lutte contre la contrebande présente certaines limites.

Premièrement, la mesure de la performance repose uniquement sur la quantité des saisies opérées. Ceci conduit à privilégier la quantité à la qualité des saisies. Les statistiques confirment cette tendance ; 81% des saisies sont opérées sur des marchandises dont la valeur est inférieure à 100.000 DZD. L'analyse des données révèle par ailleurs que 88% des individus interpellés agissent seuls, et 75 % ne sont pas des résidents de la région ce qui laisse penser que les saisies sont opérées sur des cibles facilement repérables qui ne nécessitent pas un dispositif sophistiqué de contrôle.

Dans près de 24% des cas, les fraudeurs sont non identifiés et 83% des personnes interceptées sont sans emploi, ce qui réduit d'autre part les chances de recouvrement des pénalités trop élevés qui sont prévues par la loi

Deuxièmement, les indicateurs sont axés sur ce qui est visible c'est-à-dire de ce qui est connu et intercepté par les services des douanes (stupéfiants, armes, cigarettes, carburant) et non sur la réalité de la contrebande qui embrasse en principe une plus large gamme de produits. Les indicateurs sont arrêtés en fonction des courants de fraude connus par les services des douanes et pour lesquels ils sont justement appelés à répondre par des résultats concluants, dans un objectif essentiellement sécuritaire. Les indicateurs peuvent ainsi enfermer le mode de contrôle dans un cercle vicieux ; les performances rebouclent toujours sur les mêmes types de marchandises. Dans cette configuration, il existe un risque conséquent que la mesure de la performance oriente et conditionne le dispositif de contrôle sur le terrain.

Exemple de ce cas de figure, la douane a amorcé en 2011 un dialogue avec les opérateurs économiques exerçant dans le commerce extérieur. Lors de ces entretiens, certains exportateurs ont alerté la douane sur d'importants courants de contrebande préjudiciables à leurs activités. Ces informations ont été appuyées par des chiffres indiquant la progression de l'exportation de

produits agro-alimentaires d'origine algérienne vers des pays voisins sans que ces statistiques ne correspondent aux quantités d'importations effectuées à partir de l'Algérie. Pour les opérateurs, la différence correspond aux quantités exportées en contrebande. Cependant, ce type de contrebande n'apparaît pas dans les statistiques et reste méconnu des services des douanes.

La logique des indicateurs n'est donc toujours pas adaptée à la logique de contrebande. Cette dernière ne se concentre pas exclusivement sur un type déterminé de marchandises. Comme toute transaction commerciale illicite, la contrebande repose sur le critère du risque/ profit. Chaque modification dans le dispositif de contrôle et chaque différence de prix impactée par une décision fiscale ou commerciale d'un des pays limitrophes peut faire naître, accentuer, inverser ou faire disparaître un courant de contrebande.

Les fondements socio-économiques et politiques de la contrebande sont complexes et fortement imbriqués avec le commerce informel²². Ses formes sont variées et ne présentent pas le même niveau d'incidence économique et sécuritaire pour l'Etat. La contrebande peut se limiter aux biens disponibles localement et aux produits destinés à la consommation immédiate des populations de la zone frontalière, être plus élargis et porter sur des produits manufacturés destinés aux zones urbaines plus éloignées ou peut présenter un niveau élevé de menace à la sécurité nationale comme le trafic de drogue ou le trafic d'armes à feu.

Les individus et les groupes pratiquant la contrebande ne sont pas tous taillés sur le même modèle. Leurs formes et leurs envergures diffèrent, de même que leurs aptitudes et leurs domaines de spécialisation. Ils opèrent dans des régions géographiques différentes et recourent à des tactiques et mécanismes très divers pour contourner les interdictions et éviter la répression.

Améliorer la performance c'est s'approprier cette logique, comprendre comment les courants de contrebande naissent et se structurent. C'est avant tout repenser nos méthodes d'analyse.

Les indicateurs de performance présentent le privilège d'améliorer la performance de la douane sur le plan managérial mais la prive en même temps de cette capacité d'anticipation nécessaire à toute action efficace sur le terrain.

²² Commission économique pour l'Afrique, les incidences économiques du commerce informel frontalier, ECA/SRDC-CA/TC/98/03.

III. Au delà la réforme administrative : la nécessité d'une réponse cohérente et globale à la contrebande

Pour répondre à cet objectif, les douanes algériennes ont entrepris une démarche globale et analytique pour comprendre les phénomènes de contrebande et adapter leurs réponses. Cette démarche s'appuie à la fois sur des techniques de mesure nouvelles, qui s'agencent avec le système d'information évoqué précédemment et sur des approches plus qualitatives.

Le crime mapping ou l'analyse spatiale de la contrebande

Le *crime mapping* ou l'analyse spatiale de la criminalité renvoie à l'ensemble des activités de recherche et d'analyse qui intègrent comme données de base une référence géographique à l'affaire criminelle, au lieu de résidence de l'auteur présumé et de la victime²³. Cette méthode de travail a donné naissance à une science : la géo criminologie ou criminologie environnementale très utilisée par la police américaine et canadienne²⁴.

La cartographie de la criminalité offre une représentation visuelle de la concentration de la criminalité (hots pots) et les caractéristiques liées à cette dernière²⁵, et peut s'avérer un outil important dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la contrebande.

Un projet pilote de géocodage des données de la contrebande est actuellement en cours d'étude. La faisabilité est soumise à un grand défi ; le repérage des lieux dans les régions éloignées et non urbanisées, secteurs de prédilection des contrebandiers. La démarche préconisée est l'utilisation des systèmes de positionnement géographique (GPS), dans le contexte où les adresses ne sont pas nécessairement disponibles. Actuellement, les adresses des infractions transmises par le système de gestion du contentieux sont retravaillées et transformées en coordonnées géographiques (X et Y) pour intégrer cette donnée.

²³BEAUREGARD Eric, *La Géo criminologie*, in Dictionnaire des sciences criminelles, sous la direction de Gérard Lopez et Stamatis Tzitzis, Editions Dalloz, 2004.

²⁴SAVOIE Josée, *Le géocodage des données de la criminalité : étude de faisabilité de recueillir des données auprès des services de police*, Statistique Canada, Centre Canadien de la Statistique Juridique, 2005.

²⁵BESSON Jean Luc, *les cartes du crime*, presses universitaires de France, 2004.

A l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG), la géo-criminologie ou le géocodage de la contrebande²⁶ permettra de répondre à des questions du type :

- 1. Pourquoi la contrebande se concentre-t-elle en un point déterminé de l'espace ?
- 2. Pourquoi les contrebandiers choisissent-ils certains lieux plutôt que d'autres ?
- 3. Comment expliquer le déplacement de certains courants de contrebande ?
- 4. Est-ce que les solutions apportées à un type de contrebande dans un lieu précis ont eu les effets escomptés ?

Les données géocodées permettront de mieux comprendre et surveiller l'évolution de la contrebande dans les petites ou les grandes régions géographiques, et d'examiner les risques potentiels et facteurs de protection particuliers de ces zones géographiques. La localisation précise des points de concentration de la contrebande autorisera les services des douanes de passer à une surveillance ciblée, qualifiée «surveillance de précision » au lieu et place du mode classique de contrôle par « patrouille aléatoire ».

L'objectif de cette approche est de compléter la démarche de gestion entreprise depuis 2009 d'une approche proactive, intelligente du territoire, permettant d'anticiper les flux de contrebande. En outre, l'existence d'indicateurs de performance et d'un système d'information qui les collecte et les produits automatiquement permettront d'évaluer, quantitativement, les effets de ces outils et leurs degrés d'appropriation par les services opérationnels.

Pour une approche globale des phénomènes illicites

La contrebande est une problématique multidimensionnelle sécuritaire, économique et sociale et les douanes doivent par conséquent se pourvoir d'instruments d'analyse pour en améliorer la visibilité et la compréhension.

Afin d'intégrer cette préoccupation à sa réforme, la douane engage une démarche administrative encore inédite dans la plupart des secteurs de

²⁶ Voir annexe 07 « exemple interface utilisateur sur la concentration de la contrebande dans la circonscription d'une direction régionale des douanes frontière Est (version non définitive) »

l'administration publique algérienne : mettre en place une coopération scientifique avec l'université, sous la forme d'une unité mixte de recherche, afin de dégager et de définir les lignes directrices de la prévention de la contrebande à partir des données quantitatives produites par la douane. Cette initiative se trouve à la croisée de deux préoccupations : celle des chercheurs qui disposent finalement de peu d'informations quantitatives sur les phénomènes illicites, celles-ci étant, lorsqu'elles existent, conservées par les administrations et la préoccupation d'une administration qui, au-delà de sa fonction répressive, dispose des ressources pour informer le politique sur les phénomènes illicites et la réponse qui leur est apportée, tant répressive que préventive.

Il faut souligner que le gouvernement algérien encourage la création d'unités de recherche dans les administrations publiques²⁷. Ces évolutions qu'on observe dans les techniques de gestion étatique d'une part et les préoccupations de certains milieux universitaires d'autre part ont permis d'arriver à une conception d'une science appliquée qui puisse à la fois satisfaire les exigences de la douane et celles des chercheurs. Cette coopération a abouti à la conclusion, en mars 2011, d'un partenariat entre les douanes algériennes et le Centre de recherche en économie appliquée du développement (CREAD), dans le cadre d'un programme national de recherche financé par le gouvernement²⁸.

S'approprier les outils de la criminologie appliquée

Une lutte efficace contre la contrebande requiert au-delà de la quantification des courants de fraude une compréhension du comportement des individus et des groupes qui pratiquent ce genre d'activité illégale. Cette vision va au delà des procédés du renseignement. C'est une compréhension globale accessible par les outils de la criminologie appliquée²⁹.

La coopération douane-recherche au sein d'une unité mixte entend répondre à trois questions essentielles :

²⁷Décret n° 99-257 du 16 novembre 1999 relatif à la création, l'organisation et le fonctionnement d'une unité de recherche

²⁸ La loi du 23 février 2008 portant loi d'orientation et de programme à projection quinquennale sur la recherche scientifique et le développement technologique 2008-2012.

²⁹ Denis SZABO, *Criminologie et politique criminelle*, 1978, Édition numérique réalisée le 21 mai 2007.

- i) les circonstances et les causes d'évolution de la contrebande et de l'instrumentalisation du commerce transfrontalier ;
- ii) le profilage criminologique et ;
- iii) la manière dont les groupes se structurent et évoluent (activité individuelle impulsive et discontinue, groupes temporaires et peu structurés, groupes plus structurés ayant recours au trafic d'influence, usage de la corruption, intégration du circuit du commerce international...).

La prophylaxie criminelle optimise l'efficacité de gestion telle qu'elle est conçu dans la politique de réforme administrative, en mettant la lumière sur ce qui œuvre à certains moments, dans certains endroits et sur ce qui fonctionne à moindre coût pour l'Etat (le rapport coût-efficacité)

Intégrer la dimension socio économique dans le dispositif de lutte contre la contrebande

L'autorité politique s'assure de l'adaptation des lois et des structures chargées de les appliquer à la réalité essentiellement changeante de la société, sa tolérance tant à l'égard de l'illicite que des systèmes répressifs. La législation actuelle qui régle le commerce transfrontalier peut être abordée sous le prisme de son acceptation par ceux à qui elle est destinée, les populations vivant dans ces zones comme les opérateurs économiques travaillant avec ou dans ces zones. Cette approche s'inscrit dans ce que les Anglo-Saxons appellent la *compliance*, qui qualifie le respect spontané du droit par les usagers, mais qui implique également une forte prise en compte de l'usager dans l'édiction de la règle de droit³⁰.

Prévenir la criminalité, c'est modifier les relations sociales. Le recours à la recherche appliquée permettra l'appréciation de la législation existante, d'exposer des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles par le réexamen de l'existant, de ce qu'il faut modifier, de ce qu'il faut abroger et de ce qu'il faut introduire comme règles nouvelles. La contribution des disciplines sociales permettrait de réduire la forte asymétrie d'informations entre ceux qui décident du changement (gouvernement, chefs d'administrations) et ceux qui le mettent en œuvre (les fonctionnaires sur le terrain) et ceux à qui elle est destinée

³⁰Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation, 2005.

(population). Elle permettra en somme de placer la logique sociale dans la logique juridique.

Cette vision est inscrite dans le projet de partenariat entre la douane et le centre de recherche économique appliquée pour le développement (CREAD). Dans le cadre du programme de recherche dédié à l'amélioration de la qualité de services aux usagers ou l'étude du commerce informel est un des aspects majeurs de cette étude.

Conclusion

En raison des enjeux économiques et sécuritaires de la contrebande, l'obligation de résultats pèse sur la douane pour prouver sa réactivité. Des méthodes ont été prévues afin d'évaluer en cours d'exécution les conséquences et la portée précise de chaque action douanière (contrôle, constatations, poursuites judiciaires, exécutions des peines fiscales). Des systèmes de quantification sont actuellement en place et certains instruments de criminologie comme l'analyse spatiale de la contrebande sont envisagés. Cet usage managérial et organisationnel de la quantification permet de réallouer des ressources, de donner plus de proactivité à la douane, de mieux former les douaniers dans leur intelligence de territoire.

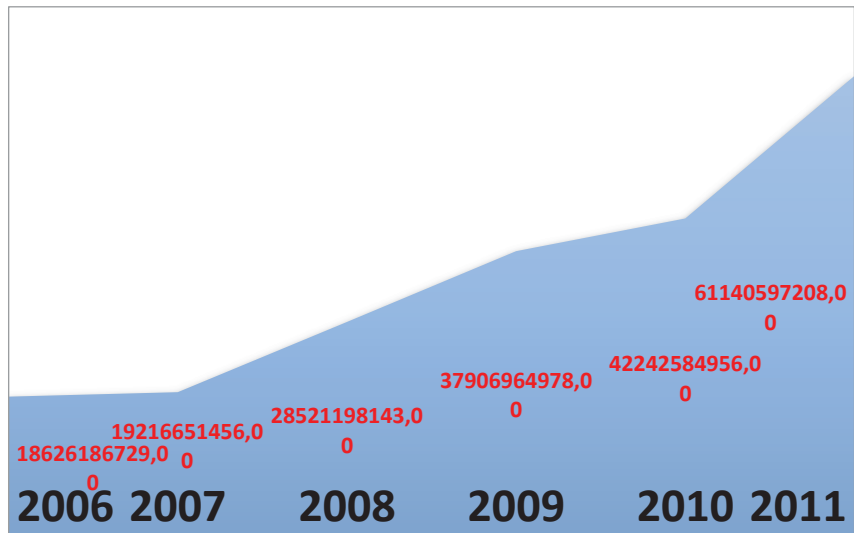
Malgré l'apport de ces outils dans l'amélioration des performances, leur fiabilité demeure incertaine puisqu'ils ne mesurent pas la contrebande mais la réaction de la douane face à cette forme de fraude. Leur consolidation par l'appropriation de l'analyse criminologique et une meilleure compréhension de l'environnement socio économique est nécessaire. C'est une approche nouvelle par laquelle la douane place la recherche scientifique dans sa stratégie de réforme.

BIBLIOGRAPHIE :

- BEAUREGARD Eric, *La géo criminologie*, in Dictionnaire des sciences criminelles, sous la direction de Gérard Lopez et Stamatios Tzitzis, Editions Dalloz, 2004.
- BEQUET P., *La contrebande*, Librairie technique, Paris, 1959.
- BESSON Jean Luc, *les cartes du crime*, presses universitaires de France, 2004.
- Commission économique pour l'Afrique, les incidences économiques du commerce informel frontalier, ECA/SRDC-CA/TC/98/03.
- Direction Général Des Douanes, bilan de modernisation de l'administration des douanes, 2007-2010.
- Mandelkern Dieudonné, *La qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation, 2005.
- Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), criminalité et développement en Afrique, juin 2005.
- Ratcliffe, J.H. « Implementing and integrating crime mapping into a police intelligence environment », *The International Journal of Police Science and Management*, 2000.
- SAVOIE Josée, *Le géocodage des données de la criminalité : étude de faisabilité de recueillir des données auprès des services de police*, Statistique Canada, Centre Canadien de la Statistique Juridique, 2005.
- SZABO Denis, *Criminologie et politique criminelle*, 1978, Édition numérique réalisée le 21 mai 2007.

ANNEXES :

Annexe 01 « Évolution de la contrebande (par valeur des amendes en DZD / an) de l'année 2006 à 2011 ».

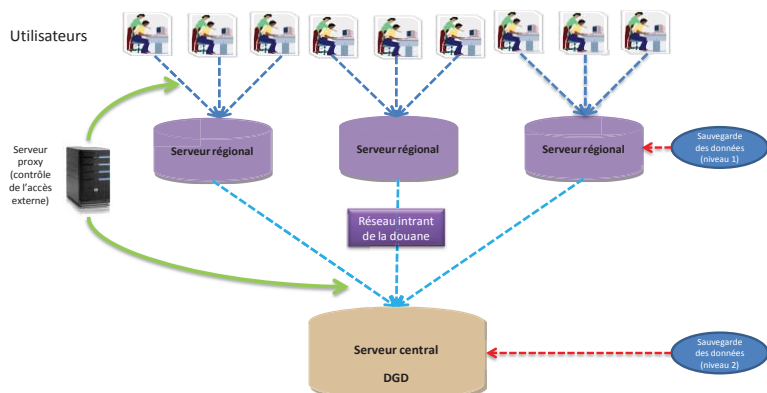


Annexe 02 « tableau descriptif des indicateurs de protection par objectif et méthode de calcul ».

code	indicateur	Périodicité	Mode calcul
P1	Taux de rendement des saisies de stupéfiants par agent.	3 mois	Quantité de saisies / nombre d'agents
P2	Taux de rendement des saisies de produits tabagiques par agent.	3 mois	Quantité de saisies / nombre d'agents
P3	Taux de rendement des saisies d'alcools par agent.	3 mois	Quantité de saisies / nombre d'agents
P4	Taux de rendement des saisies de carburants par agent.	3 mois	Quantité de saisies / nombre d'agents
P5	Taux de rendement des saisies de cheptel par agent.	3 mois	Nombre de tête/ nombre d'agents
P6	Montant des saisies de contrefaçon	3 mois	Montant des objets contrefaits
P7	Montant des sommes et matières aurifères saisies	3 mois	Quantité de saisies / nombre d'agents
P8	Nombre d'armes saisies.	3 mois	Quantité de saisies (par catégorie d'armes, explosifs)
PII	Moyenne de PV par agent des douanes	3 mois	Nombre de PV/nombre d'agents

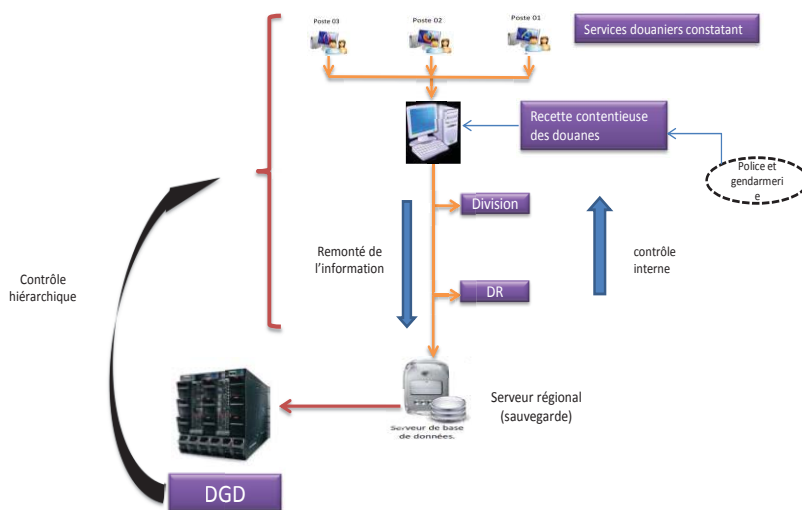
Annexe 03 « Schéma Architecture du système SGCD »

Architecture du système

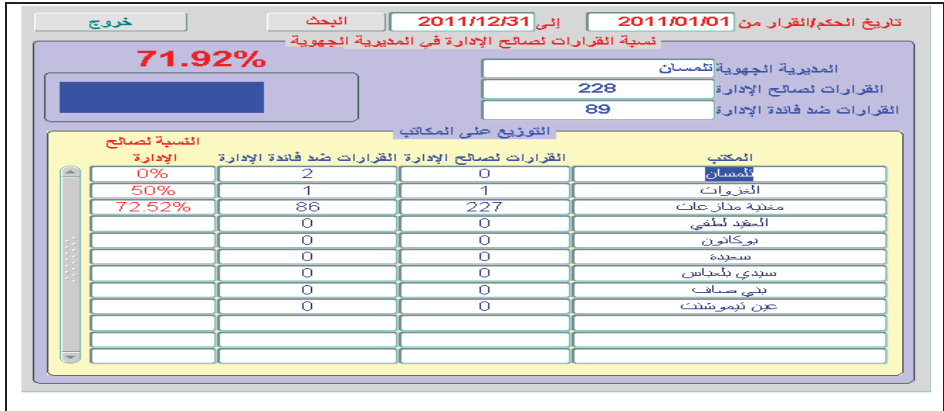


L'architecture fonctionnelle du système est suivant **Model 3 tiers (client léger)** qui consiste à séparer la réalisation des trois parties (stockage des données, logique applicative, présentation). Il existe d'autre model : client – serveur et client lourd

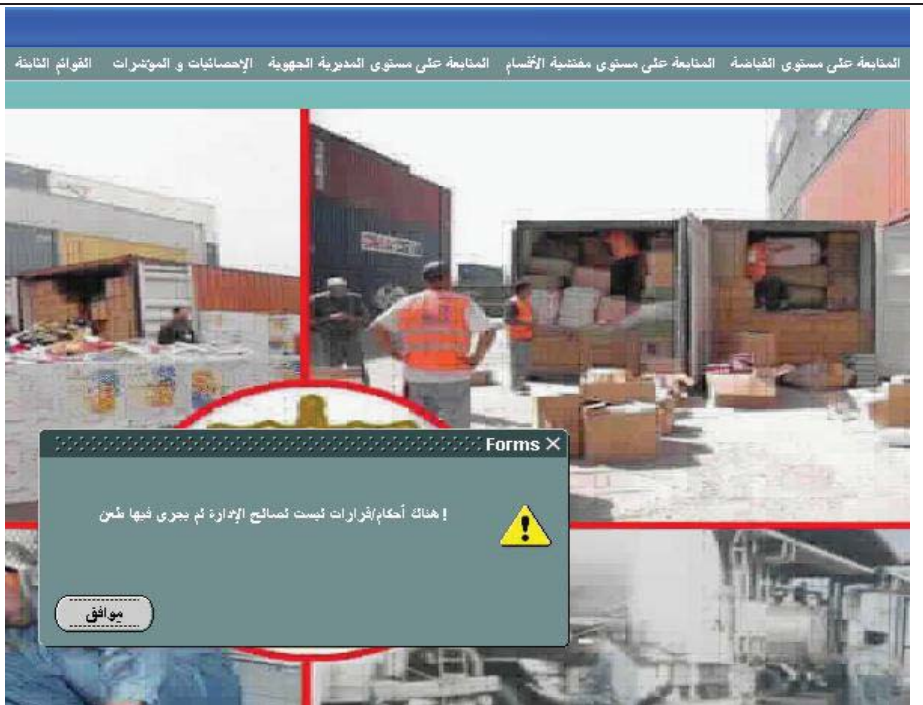
Fonctionnement du système



Annexe 05 « Exemple d'interface : indicateurs de performance par taux de décisions judiciaires favorables »



Annexe n° 06 « Exemple d'une alerte par boîte de dialogue : alerte décisions judiciaires défavorables ne faisant pas objet de recours judiciaires ».



Annexe 07 « exemple interface utilisateur sur la concentration de la contrebande dans la circonscription d’une direction régionale des douanes frontière Est (version non définitive) »

