

La face cachée du transport maritime par conteneurs

Hervé Boullanger

Conseiller à la représentation permanente française
auprès de l'Union européenne

Utilisé massivement par les Américains pendant la guerre de Corée au début des années 1950, le transport par conteneurs n'a depuis cessé de se développer. Certains voient même en lui le facteur d'une véritable révolution du fret maritime, voire plus généralement des transports de marchandises quels qu'ils soient.

La croissance fulgurante du transport par conteneur...

On estime que le trafic par conteneur a atteint 150 millions d'EVP (équivalents vingt pied) ou TEU (*twenty equivalent units*) en 1996, soit une progression de 25 % en cinq ans. Selon les bureaux d'études internationaux Drewry Shipping Consultants et Ocean Shipping Consultants, la croissance du trafic mondial conteneurisé devrait encore être de quelque 6 % par an au cours des dix prochaines années. La mondialisation de l'économie, entraînant l'explosion des échanges nécessairement maritimes entre les pays de la « triade » Europe - Amérique - Asie du sud-est, laisse présager un bel avenir pour le conteneur.

La course à la compétitivité, du fait de la concurrence que se livrent les marines marchandes du monde entier en surcapacité, tend à imposer le conteneur. Celui-ci offre en effet des avantages décisifs en termes de coûts.

La standardisation de ce mode de transport rend possible une manipulation rapide et aisée des cargaisons pour le chargement et le déchargement, à condition toutefois de posséder les équipements nécessaires. Cette vitesse de transbordement permet d'une part de fractionner facilement les lots arrivés à un port principal pour les redistribuer vers les ports secondaires, et d'autre part d'établir des interfaces très rapides avec les transports routiers, fluviaux, ferroviaires et même aériens. Les sociétés exportatrices du monde entier privilégient logiquement ce type de transport très économique.

La France ne représente qu'à peine plus de 7 % du trafic par conteneurs de l'Union européenne, mais le développement de ce mode de transport est aussi très rapide. Le Havre est

le premier port français pour les conteneurs avec l'équivalent de 11,3 millions de tonnes de marchandises en 1997, loin devant Marseille qui n'en compte que 6,3. Le trafic de conteneurs dans les autres ports français peut paraître plus faible. Des ports comme Rouen, Dunkerque et Saint-Nazaire entendent bien développer ce type d'activité.

et la croissance toute aussi rapide des fraudes par conteneurs

Ce phénomène n'est pas sans poser de sérieuses difficultés aux autorités chargées de contrôler les flux de marchandises. Ce mode de transport est également très pratique pour les fraudes et autres trafics illicites, si bien qu'il est très souvent adopté par les organisations criminelles. En effet, il n'est pas très difficile avec les conteneurs de dissimuler de la marchandise de contrebande parmi une cargaison licite, sachant que les douaniers n'auront pas le temps d'effectuer sur chaque navire un contrôle méticuleux de tous les conteneurs un par un. Des produits frauduleux peuvent aisément être cachés au sein d'un conteneur sous un double fond, ou même, encore plus discret, à l'intérieur des parois du conteneur en remplacement du matériel d'isolation. Ainsi, une partie très importante du trafic de cannabis et de cocaïne se fait au moyen de conteneurs dans lesquels la drogue est fréquemment dissimulée sous des marchandises périssables, dans l'espoir que les douaniers ne s'attarderont pas trop sur le contrôle d'une telle cargaison.

En outre, il est possible de faire transiter des conteneurs en toute discrétion grâce à la mention FCL/FCL (*full container loaded*). Cette méthode, également appelé « *House to House* », indique que le conteneur doit être empoté par l'expéditeur et ne peut être dépoté que par le destinataire et lui seul. Ainsi, des trafiquants de toutes sortes n'ont pas à craindre que le transporteur ou le personnel portuaire découvre le contenu réel de la cargaison et prévienne les autorités lors du déchargement. Une compagnie peu regardante avec ses clients peut très bien transporter du fret illicite sans même sans rendre compte.

Outre la drogue, le trafic illicite par conteneurs concerne également des marchandises protégées par la convention de Washington de 1973 (espèces vivantes menacées), des produits agricoles faisant l'objet de fausses déclarations afin de payer moins de droits de douane ou de percevoir des subventions communautaires, des contrefaçons de toutes sortes et divers types de produits dangereux.

Les moyens de contrôle mis en œuvre

Il devient donc de plus en plus difficile pour les autorités douanières d'opérer des contrôles efficaces, d'autant plus qu'elles doivent éviter de perturber la fluidité des échanges commerciaux, valeur phare du commerce mondial contemporain, et le principe de la libre circulation au sein de l'Union européenne.

Heureusement, le transport par conteneurs étant principalement regroupé sur quelques grands ports du continent, les douanes peuvent concentrer sur ces places des moyens plus

importants en effectifs, notamment des maîtres chiens, ainsi qu'en matériel, essentiellement rayons X et scanners. Plusieurs États européens ont ainsi acquis un outil très performant, le Sycoscan, qui permet d'étudier par radiographie le contenu du chargement sans avoir à décharger les conteneurs. De plus, des équipes spécialisées sur les conteneurs sont formées dans certains grands ports européens comme Rotterdam, Hambourg, Anvers, le Havre et Felixtowe.

La nécessité du ciblage des risques

Malgré l'importance des moyens mis en œuvre et même des plus modernes, il est impossible de contrôler tous les navire porte-conteneurs se présentant dans les ports. C'est la raison pour laquelle les contrôles sont optimisés par la technique du « ciblage » ou « analyse de risques ».

Les contrôles sont ainsi concentrés sur les transports qui comportent le plus de risques de par leur provenance, leur destination et la cargaison qu'ils ont déclarée. D'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte pour l'évaluation du risque comme l'expéditeur de la marchandise, les éventuels antécédents du navire, de la compagnie ou des membres de l'équipage en matière de fraude, le type du conteneur, ou tout autre élément de nature suspecte.

Les grands ports européens ont généralement pour objectif de vérifier environ 5 % du trafic susceptible de fraude. C'est pourquoi l'analyse des risques revêt une importance essentielle car, du fait du nombre forcément limité des contrôles, il est impératif de cibler au mieux les navires qui doivent être sélectionnés.

La criminalité s'adapte à ces « ciblages » dès qu'elle sent une fréquence et une concentration trop forte des contrôles sur telle ou telle marchandise ou tel ou tel port. Elle modifie alors ses circuits de fraude, qui peuvent un temps bénéficier d'une fenêtre d'opportunité très favorable.

C'est pourquoi, il est nécessaire que l'information circule de manière optimale entre les douanes des États membres, c'est-à-dire au moins aussi bien qu'entre trafiquants. Ainsi, si une douane découvre le nouveau circuit utilisé, elle en informe rapidement ses homologues et le trafic devient à nouveau à risque pour les criminels.

L'Union européenne a bien compris cet enjeu et a développé des projets adaptés.

La coopération européenne dans la lutte contre la fraude par conteneurs

La fraude au moyen de conteneurs étant évidemment internationale, il est par conséquent indispensable que les États à travers leurs services de douanes luttent ensemble, en particulier au niveau européen, contre ce phénomène.

Les ministres européens des transports réunis à Berlin en 1997 ont reconnu l'importance de ce problème et ont recommandé l'aménagement d'aires de déchargement et

de transbordements sécurisés afin de procéder à des contrôles approfondis sans trop freiner les échanges commerciaux.

Sur le plan répressif, l'Union européenne a décidé au début de l'année 1998 d'établir un programme d'action pluriannuel sur la lutte contre la fraude par conteneurs.

Ce plan vise à renforcer la capacité d'intervention des services douaniers et à améliorer la coopération entre ces services. Un groupe d'études sur l'amélioration des méthodes de travail a ainsi été constitué pour renforcer la capacité d'intervention. Des expertises ont été menées dans cinq grands ports européens du nord, suivies d'évaluations de cinq ports de Méditerranée.

Des séminaires destinés aux douaniers chargés des contrôles sont organisés sur le thème des conteneurs, le premier s'étant tenu à Paris en 1998. L'objectif de ces actions est d'harmoniser et de rendre plus efficace les techniques de contrôles sur le plan européen. Dans ce cadre, la coopération avec les entreprises est également recommandée sous la forme de protocole d'accord prévoyant des échanges d'informations.

L'amélioration de la coopération entre services douaniers est encouragée à travers un système d'échange d'informations structuré et normalisé appelé Marinfo. Ces échanges d'informations permettent de mieux connaître les flux commerciaux portuaires et les ports à risque afin d'améliorer l'analyse et l'évaluation des contrôles.

Enfin, des programmes de contrôles renforcés et coordonnés sont dirigés par tel ou tel État membre qui en est chargé par ses homologues. Il s'agit d'actions que l'on pourrait qualifier « d'opérations coup de poing ».

Il s'agit, pour une durée limitée, d'accentuer la pression sur les chargements suspects en y consacrant plus de moyens et en accélérant l'échange d'informations entre douanes. Une unité de coordination est constituée (un « CO » dirait la Marine nationale). Un briefing et un débriefing, avec publication des résultats, sont également organisés.

La première opération a été organisée par la France, avec un financement de l'Union européenne, et s'est déroulée de juin 1998 à novembre 1999. La première phase de cette opération, baptisée « Euromare » a associé les pays de l'Union européenne et l'Office de lutte anti-fraude de la Commission, auxquels se sont ajoutés la Norvège et Malte. De nombreux contrôles ont été réalisés dans les ports de transbordement et les ports de déchargement final en fonction des risques liés à la provenance des navires et du caractère sensible de leur marchandise.

Par la suite, d'autres initiatives ont également été menées en Europe hors du plan pluriannuel sur les conteneurs. Le Royaume-Uni a ainsi organisé une opération « Taboo 2 » sur les conteneurs en provenance de la Mer Noire afin de rechercher la présence éventuelle d'héroïne à destination du marché européen.

À l'avenir, des projets visant à améliorer la traçabilité des conteneurs sont à l'étude. Il devra être possible d'identifier les conteneurs par un système de codes barres, ou mieux, de cartes à puces afin de connaître avec certitude leur contenu, leur propriétaire et tous les renseignements utiles. De plus, les conteneurs pourront être localisés à tout moment grâce au système GPS.

L'implication de tous les acteurs du monde maritime est également nécessaire

Les entreprises honnêtes du transport maritime ont intérêt à apporter leurs concours à la lutte contre cette tentative des organisations mafieuses internationales de criminaliser le trafic par conteneurs. Elles peuvent en effet être victimes à leur insu d'une utilisation frauduleuse de leur négoce et avoir des difficultés à démontrer leur bonne foi vis-à-vis des autorités douanière et judiciaires. Par l'intermédiaire d'une vigilance accrue, de la dénonciation des marchandises, itinéraires ou comportements suspects ou encore en négociant des protocoles d'accord avec l'administration douanière, elles permettront d'éviter que les nombreuses qualités de ce vecteur de transport soient ternies par ceux qui entendent s'enrichir au détriment de la santé et des intérêts financiers des citoyens européens.

