

# LA DÉMARCHE STRATÉGIQUE DE LA DOUANE

NOVEMBRE 2021





# ÉDITORIAL

---



Le Gouvernement porte un projet d'unification du recouvrement des prélèvements obligatoires dans un but de simplification pour les usagers. Il se traduit notamment par le transfert à la direction générale des finances publiques de plusieurs fiscalités aujourd'hui gérées par la douane, de manière progressive jusqu'en 2024.

Consciente que ces transferts constituent un tournant historique pour la douane, j'ai souhaité que ce mouvement s'accompagne d'une réflexion stratégique sur le rôle et les missions de la douane, et sur ce qui fait son identité, pour parvenir à la construction d'un projet d'avenir solide et cohérent. La fonction de douane est fondamentalement régaliennne : dès lors que des marchandises franchissent les frontières et circulent, alors il y a un besoin pour l'État de les connaître, de les taxer, de les contrôler, de les intercepter et de les prendre en statistique, et donc un besoin de douane. L'identité de la douane repose ainsi sur deux piliers : la frontière et la marchandise.

Depuis maintenant un an, nous avons mené collectivement un travail et une réflexion pour

repenser notre identité et la décliner en axes de travail. Cette démarche a fait émerger 19 axes stratégiques regroupés en 3 thématiques qui matérialisent les ambitions pour la douane sur les prochaines années :

- Renforcer la douane sur ses missions qui s'appuient sur deux piliers : la frontière et la marchandise.
- Améliorer les conditions d'exercice de ces missions, en mettant les ressources humaines, les conditions de travail, les outils, les méthodes et les procédures de la douane à l'état de l'art.
- Sécuriser les transferts de missions fiscales.

Ces axes stratégiques ont conduit à l'élaboration des fiches reprises dans ce livret. Elles identifient les problématiques et défis à relever, dressent des constats sur nos réalisations, exposent notre ambition pour l'avenir et esquissent des chantiers opérationnels pour y parvenir.

Ces fiches sont la base de la mise en œuvre de nos orientations stratégiques. Elles impliquent les acteurs internes et les organisations syndicales.

Cette ambition d'une douane forte, cohérente, au service des citoyens et tournée vers l'avenir, je souhaite la partager avec vous tous car c'est ensemble que nous construisons la douane de demain.

**Isabelle Braun-Lemaire,**  
directrice générale  
des douanes et droits indirects

# SOMMAIRE

---

## MÉTIER

### La douane, administration de la frontière

- 1. Optimiser et moderniser le traitement des flux de marchandises en frontière ————— 6
- 2. Bâtir et investir la frontière numérique pour répondre aux enjeux du e-commerce ————— 10
- 3. Participer pleinement au contrôle migratoire sur les frontières ————— 14
- 4. Etre au rendez-vous des enjeux de la frontière maritime ————— 18
- 5. S'engager à l'international et dans les dispositifs européens de protection des frontières extérieures de l'UE ————— 22

### La douane, administration de la marchandise

- 6. Amplifier la lutte contre les trafics et la criminalité organisée, le blanchiment et le financement du terrorisme ————— 26
- 7. Garantir la conformité des marchandises sur l'ensemble de la chaîne logistique ————— 32
- 8. Consolider l'accompagnement des entreprises et sécuriser leurs opérations douanières ————— 36
- 9. Finaliser l'intégration des produits soumis aux contributions indirectes et de la viticulture au sein de la douane ————— 40

## CONDITIONS D'EXERCICE

### La douane se met à l'état de l'art

- 44 — 10. Consolider la géographie des services et leur organisation par une meilleure prise en considération des métiers, des caractéristiques et besoins des territoires
- 48 — 11. Affirmer le rôle de pilotage des cadres supérieurs et les réseaux de soutien RH pour mieux accompagner les transformations
- 52 — 12. Rénover la politique RH pour développer les compétences et enrichir les parcours professionnels
- 56 — 13. Assurer des conditions de travail de qualité et sécurisées
- 60 — 14. Développer des outils et méthodes de travail modernes pour être davantage en situation opérationnelle
- 64 — 15. Simplifier, dématérialiser, supprimer les procédures obsolètes et améliorer la relation aux usagers

### La douane innove

- 68 — 16. Assurer le rayonnement de la douane et développer les coopérations avec les administrations et partenaires extérieurs
- 72 — 17. Investir le monde des données
- 78 — 18. Diffuser une culture de l'innovation et de la transformation numérique au profit de l'exercice des métiers

## TRANSFERT DES MISSIONS FISCALES

### La douane sécurise les transferts

- 82 — 19. Sécuriser le transfert de missions fiscales

# OPTIMISER ET MODERNISER LE TRAITEMENT DES FLUX DE MARCHANDISES EN FRONTIÈRE

Guillaume Vanderheyden

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La douane occupe historiquement et par définition une place prééminente à la frontière portuaire, aéroportuaire ou terrestre, au titre du contrôle des flux de marchandises. Elle veille au respect des réglementations et garantit la fluidité du passage des marchandises qui font l'objet d'un commerce licite, en mettant en œuvre des mécanismes européens ou nationaux, de natures douanière et interministérielle.

Elle intervient dans le cadre d'une concurrence entre grandes plateformes portuaires et aéroportuaires européennes, comme l'a souligné le rapport Daher et Hémar de 2019, qui a conduit à un plan gouvernemental d'amélioration de la performance globale de la logistique française.

La DGDDI est en capacité d'apporter une contribution significative à cette dynamique. Au-delà de l'amélioration de l'offre de dédouanement et de l'accompagnement des entreprises (cf. axe 8), elle doit porter une attention particulière au processus du passage de la frontière. Il s'agit ainsi, dans un contexte de massification des échanges et d'augmentation des risques, d'anticiper les flux pour mieux les traiter le plus en amont possible du dédouanement et, pour les marchandises soumises à des contrôles particuliers lors du passage frontière, de rationaliser les processus qui mettent en présence la douane et d'autres administrations. Le passage frontière est ainsi rendu plus rapide, transparent, optimisé, mais aussi sécurisé.

## CONTENU

### Optimiser les relations avec les acteurs de la logistique

Une opération de commerce international se traduit par une chaîne logistique impliquant nombre d'intervenants. Une coordination étroite entre acteurs privés et publics est donc nécessaire pour faciliter le passage en frontière.

La douane encourage dès lors le développement et l'interconnexion des systèmes d'information qui permettent une communication optimale entre l'ensemble des acteurs notamment : fabricant, importateur, exportateur, chargeur, entrepositaire, transporteur, logisticien, représentant en douane enregistré.

La douane soutient donc les projets de Cargo Community System (CCS) portuaires et aéroportuaires, afin d'améliorer la traçabilité des marchandises sur les plateformes logistiques françaises et d'accroître leur compétitivité.

Au-delà de ce soutien, elle doit se donner la capacité d'animer les écosystèmes douaniers en agissant dans trois directions :

- cartographier les acteurs économiques qui détiennent les données pertinentes liées aux marchandises qui entrent sur le territoire,
- explorer toutes les possibilités de mutualisation de la donnée privée et publique dans la limite des possibilités juridiques,
- soutenir les initiatives visant à améliorer les solutions CCS françaises et participer à leur promotion là où elles n'existent pas.

Le concept de frontière intelligente, développé par la douane (« SI Brexit ») pour traiter les échanges entre le Royaume-Uni et la France, est une illustration de la capacité de la douane à mettre en place des outils associant les gestionnaires d'infrastructures, permettant d'opérer un tri efficace des flux de camions et d'optimiser le passage frontière.

### Garantir la fluidité des flux de marchandises à la frontière en s'appuyant sur une politique intégrée des contrôles douaniers

La performance de la douane à la frontière se mesure également à sa capacité à décider le plus en amont possible le type de traitement qu'elle réserve aux marchandises importées au regard des enjeux qui y sont attachés (protection du territoire, du consommateur et de l'environnement, lutte contre les grands trafics, protection des intérêts financiers) et de déterminer le moment et le lieu où le contrôle doit être réalisé, sachant que les moments de contrôle peuvent être, le cas échéant, cumulatifs, notamment dans le domaine de la lutte contre les prohibitions.

À ce titre, il convient tout d'abord de disposer d'une analyse de risque et d'un ciblage pertinents couvrant l'ensemble des champs du contrôle, à l'avant-dédouanement, lors des opérations déclaratives et à l'issue de celles-ci. Cette politique d'analyse de risque doit reposer sur le principe du « contrôler moins pour contrôler mieux » en assurant un juste équilibre entre facilitation et impératifs de contrôle et en anticipant, par un ciblage pertinent, les flux à contrôler et le moment de leur contrôle. Elle doit être pilotée au niveau central en interaction totale avec les services déconcentrés pour lesquels elle doit être adaptée. Enfin, elle doit répondre aux orientations réglementaires fixées au niveau européen.

Il s'agit donc de développer la politique intégrée des contrôles mise en œuvre avec la création du Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (SARC) et de se donner pour objectifs d'une part, de distinguer les contrôles qui doivent être réalisés à la frontière de ceux qui peuvent être réalisés ultérieurement, et d'autre part, d'éviter les redondances de contrôles.

Dès lors la question se pose de déterminer le moment et le lieu :

- des contrôles physiques et ex ante,
  - soit sur la base des déclarations dites sommaires, lors du passage à la frontière avec la déclaration de sûreté-sécurité via l'outil Import Control System, ou s'il n'y a pas de risque sûreté lors de l'arrivée des marchandises à destination avec la déclaration de transit via l'outil Delta T ;
  - soit sur la base de la déclaration en douane (avec potentiellement le déport de ces contrôles pour les Opérateurs Economiques Agréés, compte tenu de leur possibilité de choisir, sous conditions, le lieu dudit contrôle), lors du dédouanement (en frontière ou à l'intérieur du territoire – bureau/locaux de l'opérateur) ;
- des contrôles documentaires : soit ex ante lors du passage de la frontière, soit ex post après libération des marchandises ne présentant pas de risque relatif à la sécurité.

### Simplifier les processus applicables aux marchandises soumises à contrôles non douaniers à travers la logique de guichet unique

La douane, naturellement présente à la frontière pour ses propres missions, travaille aussi avec ses partenaires publics pour piloter une gestion davantage intégrée de la marchandise lors de son passage à la frontière.

Elle est ainsi étroitement associée aux travaux conduits au Havre, à Dunkerque, à Marseille pour expérimenter le point de contact unique physique, dont l'objectif est de favoriser les synergies immobilières et opérationnelles entre les services de l'État compétents à la frontière pour une même marchandise, et de limiter les mouvements de marchandise au sein des installations portuaires, pour des gains de temps et de coût du passage.

---

<sup>1</sup> La conception et la mise en œuvre de FRANCE SESAME sont portées au sein d'un projet interministériel français piloté par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), en partenariat avec la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), et la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM).

Elle porte aussi le guichet numérique à la frontière (plateforme interministérielle<sup>1</sup> France Sésame), qui s'appuie sur l'interconnexion des systèmes d'information publics ou leur interopérabilité, pour la gestion et le suivi des formalités administratives, sanitaires et phytosanitaires, applicables à ce type de marchandises. La plateforme France Sésame sera opérationnelle au second semestre 2021 sur les ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille puis sur les autres plateformes à partir de 2022. Sa liaison avec le SI Brexit doit également être envisagée.

Par ailleurs, la douane s'est dotée d'un guichet unique national (GUN) qui automatise les contrôles des documents d'ordre public (DOP) délivrés par d'autres administrations (agriculture, intérieur, transition écologique, armées, etc.), qu'elle continuera à développer tout en le mettant en perspective avec le projet de la Commission européenne d'environnement européen de guichet unique pour les douanes.

### Élargir le périmètre de compétence de la douane dans une logique de rationalisation de l'action de l'Etat

La décision du Premier ministre en septembre 2019 d'étendre le champ d'action de la douane en intégrant une partie des contrôles sanitaires de la DGCCRF (produits alimentaires d'origine non animale soumis à contrôles renforcés et mesures d'urgence et à certification biologique, fruits et légumes soumis à normes de commercialisation) ouvre de nouvelles perspectives. Conçue comme un moyen de rationalisation de l'action de l'État à la frontière en réduisant le nombre d'administrations intervenantes, elle reconnaît aussi le savoir-faire de la douane pour recueillir, lors de ces contrôles sanitaires, des données qui viennent enrichir celles obtenues lors des contrôles douaniers. Ces données feront l'objet d'analyses de risques spécifiques afin de proposer aux services des contrôles pertinents et témoigner ainsi de la réactivité de notre administration et de sa capacité à mettre en œuvre dans des délais très brefs une politique de contrôle et de ciblage sur un domaine réglementaire nouveau.

La réussite de l'expérimentation lancée à Dunkerque en janvier 2020 préfigure l'extension de la compétence de la douane aux autres postes de contrôle frontalier existants en commençant par les plus importants (Le Havre, Marseille, Roissy Charles-de-Gaulle), ainsi que la prise en charge par la douane de nouveaux postes là où le trafic le justifiera (Nice).

Cette logique de rationalisation de l'action de l'État en frontière conduit également la douane à se positionner comme l'administration à laquelle le SGDSN pourrait confier la détection des substances radioactives dans les marchandises importées par les ports et aéroports français.

### Rénover la chaîne statistique du commerce extérieur

La chaîne statistique du commerce extérieur a été conçue il y a trente ans sans intégrer la spécificité du métier statistique par rapport au métier douanier, et est restée fondamentalement axée sur l'intervention humaine.

Le contexte statistique européen évolue et le règlement European Business Statistics (EBS) qui entre en vigueur en 2022 prévoit de tirer parti de certaines données élémentaires des déclarants des autres États-membres dans le processus de protection et de gérer la sécurité informatique et matérielle du processus. Il est également nécessaire de prendre en compte les évolutions douanières (par exemple les déclarations relatives au e-commerce) et de mettre en place un environnement moderne de gestion de la relation avec les entreprises pour la collecte et la validation. Enfin, il convient de se doter d'un environnement de production plus fiable, qui s'exécute en un temps plus court pour permettre des reprises rapides, supporter l'échange en grand nombre de données individuelles entre États-membres, augmenter le volume et la fréquence des livraisons à Eurostat.

La conception d'une nouvelle génération de la chaîne, utilisant les standards informatiques et statistiques actuels, permettrait de gagner en fiabilité, en efficacité et en qualité, en gérant mieux la priorisation des contrôles statistiques. Il s'agit :

- d'intégrer les fonctionnalités qui manquent à la chaîne statistique pour être conformes aux standards professionnels de la statistique publique ;
- de transférer des tâches de production de la direction générale vers le centre d'exploitation et le pôle statistique de la DNSCE ;
- de redéfinir le poste de travail du gestionnaire de collecte et de validation des données et de s'appuyer sur les standards en matière de relation usager assistée par site Internet ;
- de construire deux modules statistiques : la valorisation des données douanières élémentaires d'exportation depuis d'autres États-membres, qui permettront de ventiler les exportations françaises selon le pays destinataire ultime pour les données dédouanées à l'exportation dans un autre État-membre (typiquement Belgique et Pays-Bas), et la valorisation des données statistiques élémentaires miroirs qui permettra de réduire progressivement la collecte et la validation des données nationales relatives aux importations intra-UE et de réduire la charge pour les entreprises ;
- de se doter de nouveaux progiciels pour fiabiliser le processus de production des supports.

Au préalable, une phase d'investissement importante est nécessaire. Certaines fonctions doivent d'abord être conçues par les statisticiens chargés des méthodes. Les besoins organisationnels doivent être analysés et un nouveau système d'information fondé sur ces éléments doit être spécifié, développé et testé.



## ● GAINS ATTENDUS

Pour les opérateurs économiques :

- fluidifier davantage les échanges, réduire les coûts
- développer l'activité et l'attractivité des ports et aéroports français
- renforcer la confiance vis-à-vis de la douane et des autres acteurs de l'État
- allègement de la charge statistique grâce à un module sur les données miroirs

Pour les acteurs publics :

- améliorer la coordination des services
- rationaliser le nombre d'acteurs à la frontière
- accroître l'efficacité globale
- permettre le traitement des données des autres États-membres.
- répondre à la demande de production de statistiques régionales validées

Pour les douaniers :

- enrichir les missions au travers de méthodes de travail renouvelées
- diminuer les tâches à faible valeur ajoutée du fait de l'automatisation accrue
- valoriser les parcours de carrière au travers de l'exercice de missions nouvelles
- amélioration des conditions d'exercice de la mission statistique

## ● CHANTIERS

Animation des écosystèmes des acteurs économiques en frontière

Mise en place des points de contact uniques physiques

Définition d'une politique de ciblage et de contrôles des marchandises à la frontière

France Sésame

Contrôles sûreté Redari

Exécution des contrôles sanitaires aux PCF

Rénovation de la chaîne statistique du commerce extérieur

# BÂTIR ET INVESTIR LA FRONTIÈRE NUMÉRIQUE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU E-COMMERCE

Xavier Pascual

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Le commerce en ligne a généré de nouveaux flux logistiques que les règles douanières et fiscales ont insuffisamment prises en compte. Alors que le commerce international traditionnel est constitué d'envois groupés et massifiés de marchandises, traités par des professionnels du transport, de la logistique et du dédouanement, le commerce en ligne génère un flux atomisé de petits colis destinés à des particuliers. Il appelle donc la mise en place par la douane de règles et méthodes d'intervention adaptées afin de remplir ses objectifs de taxation, de contrôle et d'interception des produits illicites et dangereux.

Le code des douanes de l'Union et le paquet européen « TVA e-commerce » obligent les transporteurs-importateurs de colis (La Poste, Chronopost, DHL...) à adresser à la douane en 2021 à la fois une déclaration de sûreté avant le départ du colis et une déclaration électronique à l'arrivée de chaque colis, et créent de nouvelles règles de taxation (suppression de la niche fiscale des envois dits de valeur négligeable et taxation au premier euro) afin de rétablir l'équité fiscale entre le commerce physique de détail et le commerce en ligne qui pouvait parfois y échapper.

En bâtissant le système d'information dans lequel seront injectées et analysées ces millions de déclarations et de données, la douane construit une nouvelle frontière numérique, et dans le même temps elle l'investit en y déployant de nouveaux outils qui permettront de traiter et d'analyser ces flux, afin de cibler les colis à contrôler et ainsi intercepter les produits illicites ou dangereux.

## CONTENU

### Bâtir la frontière numérique

L'importation des marchandises par colis postal ou fret express est longtemps restée peu et mal appréhendée par les règles douanières et fiscales. Depuis le 1er juillet 2021, un règlement européen oblige tous les transporteurs à adresser une déclaration électronique à la douane, ce qui va potentiellement conduire à une multiplication par 30 du flux déclaratif en France. La douane construit donc un système d'information suffisamment dimensionné

et robuste pour recevoir ces données, les traiter, collecter les droits et taxes à l'importation et cibler les envois à contrôler. Deux applications sont créées (ICS2 et DELTA H7) et d'autres évoluent sensiblement (CANOPEE-RMS2, SURV, DELTA X taxables et DELTA G).

Cela implique une relation étroite avec les transporteurs et grandes entreprises qui déclareront ces données, pour qu'ils adressent à la douane des données de qualité.

La frontière numérique nécessite une présence humaine douanière forte pour assurer un dédouanement rapide des envois licites du e-commerce et surtout procéder aux contrôles et à la saisie des produits illicites ou dangereux, sans ralentir la chaîne logistique.

Cette présence 24h/24 et ce positionnement au cœur des infrastructures des transporteurs et des exploitants aéroportuaires constituent un facteur d'attractivité de l'aéroport de Paris-CDG face à ses concurrents européens que sont Liège, Amsterdam, Francfort ou Leipzig pour la captation des flux logistiques du e-commerce.

### Investir la frontière numérique

Les données collectées avant ou au moment de l'arrivée des produits du e-commerce doivent être traitées et analysées de manière rapide et efficace. Les grands axes d'une politique de contrôle ont été tracés et devront être approfondis :

- enrichir la recherche de marchandises prohibées (stupéfiants, tabacs, contrefaçons...) en complétant les contrôles manuels par un ciblage automatisé, et en articulant les contrôles sûreté-sécurité d'avant dédouanement et au moment du dédouanement ;
- développer les contrôles de taxation, en privilégiant la recherche de fraude à la valeur, au moment du dédouanement ou dans le cadre d'enquêtes ;
- renforcer les contrôles portant sur la qualité et la sécurité des produits, en envisageant des contrôles documentaires postérieurs au dédouanement.

La recherche d'efficacité prévoit le recours à des moyens et des outils techniques et numériques innovants pour aider le douanier dans la sélection des colis à contrôler :

- la poursuite des travaux de datamining permettant la détection d'atypies dans les éléments déclarés ;
- l'enrichissement du ciblage automatisé des colis à contrôler par un outil de réalisation automatique d'une enquête périphérique à partir du ciblage initial, permettant, grâce à l'attribution d'un score de risque, d'appuyer la décision humaine de mise sous contrôle ;
- la recherche de dispositifs d'imagerie et d'intelligence artificielle appliquée aux colis déchargés des avions et traités dans les centres de tri.

Les transporteurs du e-commerce ayant de plus en plus recours au dédouanement centralisé national (DCN), les outils à la disposition des agents des bureaux de déclaration et des bureaux de présentation devront évoluer pour être plus ergonomiques et permettre des échanges rapides et documentés en matière de prescriptions de contrôle et résultats de contrôle.

### Assurer, avec la DGFiP, la promotion des dispositifs douaniers et fiscaux liés au e-commerce

Le nouvel environnement douanier et fiscal du e-commerce implique une forte coordination entre la DGDDI et la DGFiP pour la définition des règles et leur mise en œuvre, ainsi que pour la phase d'information et de communication auprès de l'ensemble des publics : professionnels du dédouanement, plateformes et vendeurs en ligne, grand public.

### Sécuriser la reprise du dédouanement par La Poste dans les DROM

La mise en place de la déclaration H7 et la taxation au premier euro des envois oblige à une mise en conformité du dédouanement postal outre-mer avec les principes en vigueur en métropole. La reprise du dédouanement par La Poste sera progressive et devra être accompagnée de manière ferme afin de garantir une finalisation à horizon été 2022.

## GAINS ATTENDUS

### Pour la douane :

- hausse des recettes fiscales de TVA avec la taxation de l'ensemble des envois importés – en cas de succès du IOSS, sécurisation de ces recettes et plus fort redéploiement des douaniers sur des tâches de contrôle et de lutte contre les trafics

- plus grandes efficacité et efficience des contrôles grâce au développement des outils de ciblage et de détection non intrusive

Pour les agents :

- la reconnaissance de l'importance de cette composante du dédouanement longtemps restée peu visible et peu outillée, et donc du travail réalisé depuis plusieurs années par les agents en matière de contrôle des envois de fret express et postal, et donc un engagement et un optimisme accrus
- de meilleures conditions d'exercice de la mission résultant d'un SI adapté tant à la gestion qu'au contrôle
- des conditions de travail améliorées grâce à l'aménagement de nouveaux bureaux ou sites de contrôle à Roissy-DHL Express, Chelles et Wissous

## CHANTIERS

Construire un SI répondant aux besoins de dédouanement des envois du e-commerce (métropole et DROM)

Organiser et outiller le contrôle des envois du e-commerce  
*(ciblage des déclarations, utilisation de la donnée pour aider au ciblage, coopération avec la DGFiP)*

S'appuyer sur une vue « agent » du processus de traitement de la déclaration, réalisation du contrôle et du contentieux pour faire évoluer le SI

Promouvoir le dispositif français de traitement et de contrôle des envois du e-commerce et porter au niveau UE la position de la France



# PARTICIPER PLEINEMENT AU CONTRÔLE MIGRATOIRE SUR LES FRONTIÈRES

Jean-Noël Blanc

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La DGDDI et la DCPAF sont notifiées à la Commission européenne pour l'exercice des fonctions de garde-frontières<sup>1</sup>. Elles doivent naturellement organiser leur complémentarité pour l'exercice du contrôle transfrontière des personnes.

La mise en œuvre de ces contrôles implique des vérifications systématiques à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen pour tous les ressortissants et quelle que soit leur nationalité. Les garde-frontières sont habilités à émettre des refus d'entrée sur le territoire à l'égard de personnes. La douane exerce ces contrôles sur 77 des 123 points de passage frontaliers (PPF) aériens, maritimes ou routiers, alors que la DCPAF l'exerce sur les 46 sites où le risque migratoire est le plus élevé.

Parallèlement, depuis 2015, la douane assure également ces prérogatives au titre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) de l'espace Schengen. Dans ce cadre, elle met en place des contrôles dans une configuration aléatoire et dynamique sur les 69 points de passage autorisés (sur 190) qu'elle contrôle et sur les liaisons intra-Schengen accueillies sur les PPF.

L'objectif est de conforter et de renforcer la douane en tant qu'autorité garde-frontières afin que l'exercice en France de la mission de contrôle migratoire soit complet et efficace quel que soit le PPF et quelle que soit l'administration en charge de sa tenue.

## CONTENU

Pour opérer cette harmonisation et assurer pleinement la mission, 4 actions sont à entreprendre par la douane :

<sup>1</sup> La gendarmerie des transports aériens exerce également cette mission sur les PPF constitués sur les bases militaires.

## Décliner les nouveaux règlements européens portant refonte et création des systèmes d'information pour le contrôle des voyageurs à la frontière

De 2022 à 2025, de nouveaux dispositifs européens vont modifier les contrôles aux frontières en ajoutant de nouvelles actions pour tout ou partie des voyageurs. Il s'agit de :

- l'enregistrement dans un système d'information à l'entrée et à la sortie des ressortissants pays tiers (RPT) séjournant moins de 90 jours dans l'espace Schengen ;
- la demande d'autorisation de voyage ETIAS pour les ressortissants des pays non soumis à visa pour entrer dans la zone Schengen (équivalent de l'ESTA américain) ;
- l'interopérabilité de systèmes d'information dans le domaine de la gestion de la frontière extérieure et des visas.

Ils s'adosent à des systèmes déjà existants qui devront, en parallèle, être consolidés.

La douane participe, aux côtés du ministère de l'intérieur, aux travaux de définition des nouveaux équipements et à leur raccordement aux différents SI en cours de développement.

### Assurer une revue et une mise à niveau du socle juridique

Une analyse juridique sera conduite pour établir si les pouvoirs juridiques de la douane sur les frontières et à l'intérieur du territoire doivent être développés pour qu'elle exerce pleinement la mission de garde-frontière au même niveau que la DCPAF.

### Approfondir l'harmonisation des méthodes de travail et de contrôles

L'Union européenne promouvant des méthodes de travail et de contrôle similaires pour les administrations garde-frontières, une collaboration forte s'est déjà instaurée avec le ministère de l'intérieur. Elle pourra être renforcée notamment par la création d'équipes mixtes chargées de l'analyse de risque migratoire, d'un réseau de référents douaniers locaux miroirs des référents zonaux de la PAF, de process métiers communs et de parcours de formation mutualisés.

### Stabiliser les implantations douanières dans les PPF

La mission de contrôle migratoire ne peut pas s'exercer simultanément à la mission lutte contre la fraude douanière. Sur les PPF tenus de façon continue, chaque mission intervient à un moment différent du parcours voyageurs et obéit à un cadre juridique propre. Les ressources ne sont pas mutualisables sur une même unité de temps. Sur les PPF ouverts sur préavis, la mission de contrôle migratoire fige une partie de la capacité opérationnelle de la brigade et déporte les ressources affectées à la mission de lutte contre les trafics avec des organisations de service à revoir dans des délais de 24 à 48 heures généralement.

La stabilisation et la rationalisation des implantations permettraient d'améliorer le rapport coût/efficacité et d'éviter l'effet d'éviction des missions de lutte contre les trafics.

En 2020, l'augmentation de l'activité « lutte contre les trafics » de 23 brigades sur 57 unités qui gèrent un ou plusieurs PPF peut être mise en corrélation avec la diminution du nombre de contrôles migratoires réalisés dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19 et l'existence d'un bassin de fraude important à proximité de leurs lieux d'exercice.

## GAINS ATTENDUS

### Pour l'État :

- le positionnement affirmé et enrichi de la douane sur les PPF aériens, maritimes et terrestres permet une gestion intégrée des frontières, dans une logique de rationalisation de la présence des services de l'État et d'optimisation des compétences, des pouvoirs et du positionnement de la douane

### Pour les agents :

- la mise en place d'un axe stratégique sur le contrôle migratoire est une reconnaissance du travail réalisé par les agents depuis plusieurs années en tant que garde-frontières. L'attention portée aux conditions d'évolution vers le nouveau cadre d'exercice doit conforter leur engagement et leur optimisme
- les nouveaux SI européens constituent un équipement informatique adapté aux missions. D'un point de vue pratique, ils seront intégrés dans la récente application CTF, qui a remplacé Covadis, et offre aux agents une meilleure ergonomie et plus de fiabilité

- la rédaction de la doctrine et des consignes opérationnelles sera concertée avec des brigades qui tiennent déjà des PPF afin que les agents soient acteurs du changement
- 100 % des agents garde-frontières vont recevoir une formation aux nouveaux outils et au nouveau cadre juridique

**En termes d'efficience :**

- les équipements aux aubettes seront achetés dans le cadre de marchés publics interministériels
- les sessions de formation aux outils et aux méthodes de travail seront préparées et dispensées en commun avec la DCPAF

## CHANTIERS

Contrôle aux frontières

Contrôle sur le territoire

Renseignement et enquête

Mise à niveau  
des pouvoirs de la douane

N.B. : les nouvelles règles du contrôle migratoire ne s'appliquent pas dans les outre-mer





# ÊTRE AU RENDEZ-VOUS DES ENJEUX DE LA FRONTIÈRE MARITIME

Ronan Boillot

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La protection du territoire et des citoyens se construit également en mer dans un continuum d'action du littoral à la haute mer. La douane intervient en mer territoriale, dans la zone contiguë et la zone économique exclusive mais également en haute mer.

Administration du contrôle de la marchandise en mer et de surveillance de la frontière maritime, elle dispose de pouvoirs juridiques propres issus du code des douanes. C'est ainsi la seule administration à la mer pouvant fouiller intégralement un navire, y compris les cabines des passagers, sans autorisation d'un magistrat. Elle est également la seule administration à pouvoir intervenir dans la zone contiguë (entre 12 et 24 nautiques des côtes) ce qui lui octroie une capacité d'interception et de contrôle dans la profondeur tout à fait unique et précieuse pour le préfet maritime. Elle a développé des compétences propres, reconnues des autres administrations, dans le domaine de la fouille et de l'inspection des coques des navires de commerce. Elle inscrit son action dans le cadre de l'action de l'État en mer, apportant ainsi aux autres administrations en mer des capacités et des compétences spécifiques et complémentaires. Elle dispose notamment pour l'exercice de ses missions d'un maillage territorial essentiel pour assurer, sous la coordination des préfets maritimes et du secrétaire général à la mer, une présence de l'État en mer le long des façades maritimes.

Elle participe ainsi, par la mise en œuvre de ses moyens aériens et maritimes, à la protection de la frontière maritime. Elle s'inscrit dans le schéma directeur des moyens de l'État en mer proposé par le secrétaire général à la mer et validé par le Premier ministre. Elle contribue aux missions de surveillance maritime de l'agence européenne FRONTEX.

L'augmentation considérable du trafic maritime mais aussi la profonde transformation de ses vecteurs depuis plus de 10 ans a conduit à une évolution très rapide des trafics et des modes opératoires des trafiquants. Ils prennent aujourd'hui des formes complexes et élaborées qui imposent une adaptation permanente des modes opératoires de la douane en mer, des moyens opérationnels et humains nécessaires.

Le Président de la République a rappelé au printemps 2021 lors de son intervention dans les Pyrénées Orientales la nécessité pour les services de l'État d'être plus présents et plus rapidement aux frontières. La garde-côtes des douanes s'inscrit dans cette orientation pour protéger la frontière maritime.

La composante aéromaritime de la douane dispose de moyens pertinents mais vieillissants, notamment aux Antilles où les enjeux de lutte contre les trafics de stupéfiants sont particulièrement prégnants. Au risque d'un rapide déclassement des moyens de la douane mais aussi de la capacité d'intervention de l'action de l'État en mer, elle doit engager la modernisation et l'adaptation de sa composante aérienne. Elle doit gagner en réactivité par un meilleur ciblage en généralisant le recours aux nouvelles technologies que sont l'intelligence artificielle et les

drones. Elle doit gagner en souplesse en adaptant sa gestion des ressources humaines en réinterrogeant son régime indemnitaire ainsi que l'ensemble des méthodes de travail et l'organisation des missions.

Si les différents chantiers sont d'ores et déjà clairement définis, leur ambition, leur cohérence et leur mise en œuvre dépendront largement de l'issue des négociations en cours sur les moyens avec la direction du budget et le secrétariat général des ministères économiques et financiers.

## CONTENU

### Structurer l'organisation de la composante aéromaritime des douanes engagée par la création de la DNGCD (direction nationale garde-côtes des douanes)

La DNGCD a été créée au 1er juillet 2020. Elle répond à des attentes fortes soulignées par plusieurs rapports de la Cour des comptes. Elle a notamment pour objectif d'améliorer le pilotage des moyens humains et matériels en assurant une meilleure prise en compte de la spécificité de la composante aéromaritime.

Ses premiers mois de fonctionnement ont permis d'identifier les nombreux chantiers à engager. Ils doivent à présent s'inscrire dans le temps et se concrétiser par des améliorations tangibles et perceptibles des agents. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'organisation de la DNGCD doit évoluer afin de gagner en efficacité. Elle devra permettre, d'une part, une meilleure identification des domaines de compétence entre les différentes structures en veillant notamment à homogénéiser lorsque cela est pertinent les pratiques et, d'autre part, d'éviter les lourdeurs et redondances résultant des différentes phases de construction de la garde-côtes des douanes.

De même, la relation entre la direction générale et la DNGCD devra poursuivre sa structuration.

### Inscrire l'action de la composante aéromaritime en complémentarité de celle des autres composantes de la douane et des autres administrations concourant à l'action de l'État en mer

La transformation attendue de la composante aéromaritime de la douane sera systématiquement conduite en lien avec les autres composantes de la douane afin de multiplier les synergies et améliorer l'efficacité du dispositif.

Elle repose d'abord sur une articulation des moyens aéromaritimes avec ceux de la surveillance terrestre dans le cadre d'opérations de contrôle s'inscrivant dans le continuum entre la mer et la terre. Elle sera recherchée et mise en œuvre en priorité à proximité des grands ports maritimes.

L'analyse de la situation maritime et le ciblage des moyens seront réalisés en coordination avec la DNRED. La composante aéromaritime, par son maillage géographique, dispose d'une connaissance des acteurs de la mer sur les façades maritimes qui doit nourrir le plan littoral de cette direction. Une complémentarité entre la DNGCD et la DNRED sera systématiquement recherchée dans l'utilisation des outils d'intelligence artificielle. La capacité à mettre en œuvre des moyens hauturiers avec faible préavis sur chaque façade sera recherchée, pour être en mesure de répondre à toutes les sollicitations de la DNRED et exploiter les renseignements obtenus. L'organisation des centres opérationnels de la garde-côtes sera revue dans un double objectif de professionnalisation des fonctions des opérateurs appelés à maîtriser des outils d'analyse de plus en plus complexes, et de complémentarité avec les centres de fusion maritime mis en place par la DNRED.

Cette complémentarité sera également recherchée avec les autres administrations intervenant en mer.

L'augmentation de la disponibilité des moyens et l'anticipation des obsolescences à venir par un recours raisonné à l'externalisation et à la mutualisation du maintien en condition opérationnelle avec les administrations partenaires seront recherchées. La maintenance navale et aérienne s'appuiera lorsque cela est possible et pertinent sur les compétences développées par le ministère des armées.

Les relations avec le commandement de la gendarmerie maritime (relevant de la marine nationale pour son emploi) et de la gendarmerie aérienne seront développées afin d'améliorer les partages d'expérience opérationnels et organiques.

La possibilité de s'appuyer sur les centres de formation de la marine nationale sera recherchée, notamment pour les officiers navals de la douane.

La protection de la frontière sera renforcée par la mobilisation des relevés des données concernant les navires (et leurs passagers) entrant dans les eaux territoriales (équivalent d'un système type « clearance », projet actuellement en cours de développement par la préfecture maritime de la Méditerranée s'appuyant notamment sur la chaîne sémaphorique et, à terme, sur les applications et les bases de données Schengen).

L'interopérabilité des moyens et des méthodes de travail sera recherchée afin de favoriser les synergies en interne mais aussi avec les autres administrations à la mer. Elle suppose notamment la multiplication des détachements

croisés entre les administrations et le positionnement des agents de la douane à un niveau correspondant à leur niveau d'engagement dans la gouvernance de l'action de l'État en mer et de Frontex.

Un contrat opérationnel décliné par façade maritime et partagé avec les préfets maritimes doit traduire ces objectifs et permettre de définir et adapter en permanence à la réalité de la menace et des missions les moyens de la composante aéromaritime des douanes.

### Poursuivre la modernisation des moyens de la garde-côtes

L'adaptation des moyens navals a été largement engagée. Il s'agit de finaliser ce programme par le remplacement des quatre dernières vedettes les plus anciennes afin de disposer de navires récents et adaptés à l'évolution de la menace et des attentes des préfets maritimes.

La modernisation de la composante hélicoptères est une priorité en termes capacitaires. Elle suppose :

- prioritairement le renouvellement de la capacité hélicoptère aux Antilles où son emploi en étroite interaction avec les moyens navals rapides permettra de sécuriser des approches maritimes aux Antilles françaises très exposées aux trafics de toute nature (drogue, tabac, immigration clandestine) ;
- le retrofit à mi-vie des 5 hélicoptères EC 135 de surveillance maritime ;
- le remplacement par un moyen adapté de l'hélicoptère affecté aux missions d'appui et de surveillance terrestre.

Le traitement des premières obsolescences des avions Beechcraft 350 acquis en 2010 nécessite d'être engagé.

### Préparer la garde-côtes du futur

La DNGCD a expérimenté en lien avec ses partenaires les différents apports des drones pour l'exercice des missions de la douane. Elle doit poursuivre cette dynamique par le développement d'un centre d'excellence et d'expertise drones. Doté de mini ou nano drones adaptés aux missions tactiques en mer ou sur terre, il participera également à l'utilisation au profit de la douane de moyens plus lourds (drone male, ballon captif) mutualisés avec d'autres partenaires ou sous-traités.

Le développement d'outils d'analyse des situations de surface mobilisant l'intelligence artificielle est une priorité. Il doit permettre de mieux cibler les contrôles et de renforcer la sécurité de la frontière maritime. Il s'appuiera sur la construction et l'emploi d'un outil co-construit par la marine nationale et les douanes dans le cadre d'une start-up d'État (ANAI), favorisant ainsi la maîtrise des algorithmes de ciblage et leur internalisation. En parallèle, l'acquisition, mutualisée avec la DNRED, de licences d'un outil de renseignement par le recours à l'intelligence artificielle développé par des partenaires privés (MAS) permettra de disposer des moyens les plus récents et pertinents dans l'analyse des situations maritimes et le contrôle des trafics.

### Gagner en souplesse et en réactivité par une adaptation du régime de travail des agents, la création d'une réserve opérationnelle et un effort de rationalisation des implantations géographiques

La forfaitisation du régime horaire de travail et des dispositifs indemnitaires complexes des marins et des personnels navigants constitue un objectif. Elle permettra d'une part de recentrer les agents sur l'exercice de leur métier en simplifiant un régime indemnitaire complexe et d'autre part de valoriser l'exercice des responsabilités notamment de chef d'unité.

La création d'une réserve opérationnelle dotée pour la composante aéromaritime de 50 postes de 30 jours par an permettra de renforcer la disponibilité des moyens et d'adapter leur emploi en fonction de l'évolution de la situation opérationnelle. Elle permettra également de mobiliser ponctuellement des expertises rares mais non disponibles en douane ou dont l'emploi pérenne ne serait pas nécessaire. Elle facilitera enfin le lien entre chaque brigade et son territoire d'implantation par une présence plus marquée lors des événements locaux, renforçant ainsi le lien entre la douane et les citoyens. La possibilité de mobiliser un volant d'agents sous statut (4 par façade) Paris spécial ayant les qualifications nécessaires pour assurer l'intérim pendant des durées limitées de marins indisponibles occupant des fonctions conditionnant l'emploi des moyens navals, sera également un levier de souplesse et d'adaptabilité des moyens.

Le départ à la retraite d'ici 3 ans de 25 % des effectifs sera accompagné d'un effort particulier de recrutement et de formation. Il sera l'occasion d'une réflexion sur une évolution des implantations géographiques de la composante aéromaritime de la douane dans un objectif de mutualisation mais aussi de synergie entre les moyens. Elle portera sur la pertinence d'un regroupement des avions Beechcraft et des structures de pilotage et de maintenance de la composante aérienne. Le regroupement dans une unité unique d'une brigade garde-côtes et d'une brigade de surveillance nautique sera étudiée. Ce format pourrait permettre d'optimiser la ressource humaine disponible au regard de l'exploitation des moyens. Cette réflexion sur les implantations de la DNGCD s'inscrira dans le travail relatif aux implantations douanières, centré autour du « besoin de douane » (cf. axe 10).

Une simplification de la formation maritime des agents et leur externalisation lorsque cela est pertinent sera recherchée.

Ce chantier suppose en parallèle que les heures d'avance accumulées par les agents pour maintenir la disponibilité des moyens navals depuis quelques années fassent l'objet d'un règlement adapté.

Une efficacité renforcée pour une composante aéromaritime qui passe d'une logique de moyens à une logique de mission.

## ● GAINS ATTENDUS

**Pour la société, pour les usagers :**

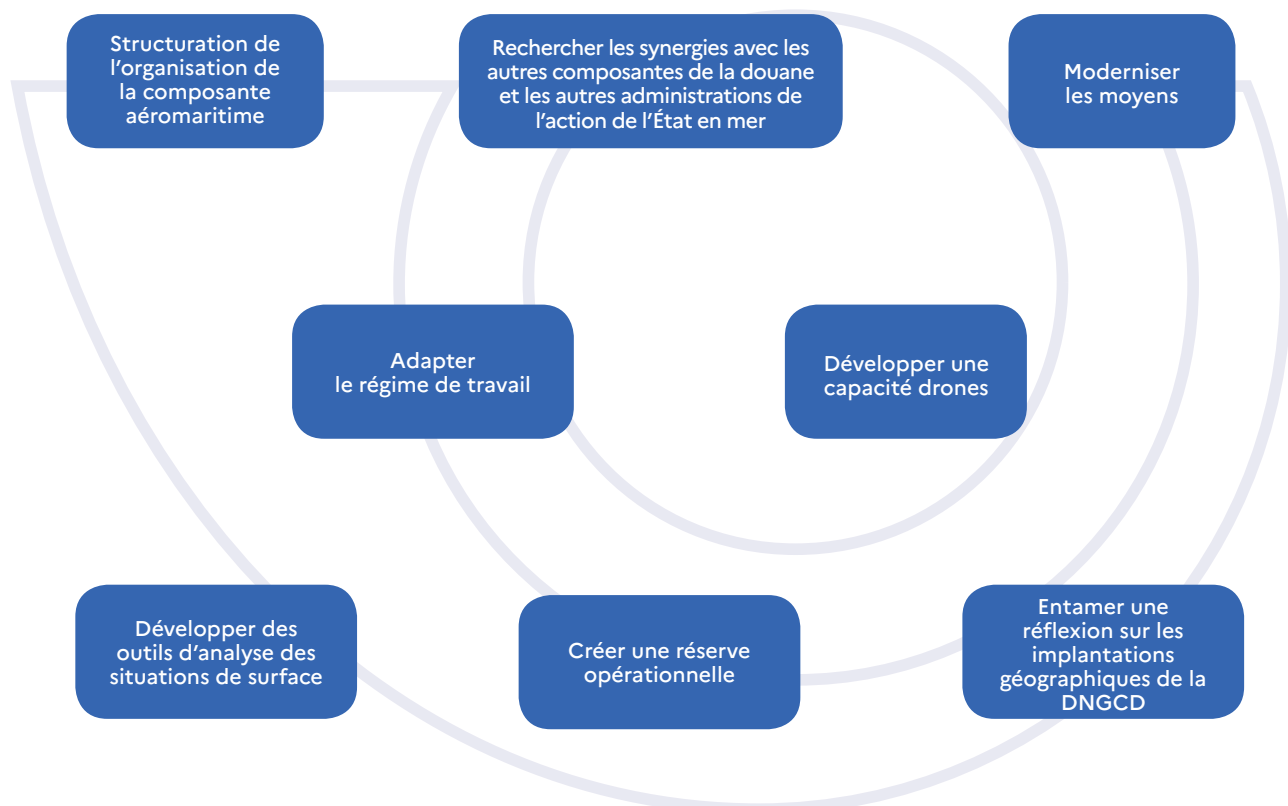
Cette plus grande agilité de la composante aéromaritime améliorera significativement l'efficacité de la lutte contre la fraude et de la contribution de la douane à l'action de l'État en mer. Elle permettra un renforcement attendu par la population de la protection de la frontière maritime et de la sauvegarde de l'environnement marin.

**Pour les agents :**

Elle contribuera à l'amélioration des conditions de travail des agents par la simplification des règles de gestion, la reconnaissance de leurs spécificités techniques et des conditions d'exercice particulière de leurs missions, ainsi que la fierté retrouvée de disposer de moyens d'actions modernes et adaptés à leurs missions.

Elle contribuera à la valorisation du modèle français de garde-côtes au moment où les attentes des différents États-membres en faveur d'une protection renforcée des approches maritimes de l'Union européenne se font pressantes.

## ● CHANTIERS



# S'ENGAGER À L'INTERNATIONAL ET DANS LES DISPOSITIFS EUROPÉENS DE PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UE

Marc Dagorn

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Par ses implantations sur le territoire national, la douane française tient déjà la frontière de l'union douanière (entrée et sortie des marchandises), la frontière de l'espace Schengen (entrée et sortie des personnes), et spécifiquement la frontière nationale dans le cadre de dispositifs particuliers, en mer, ou au titre des échanges avec les parties non européennes du territoire national.

Pour mener ces missions, la douane a acquis la conviction que ces différentes formes de tenue de la frontière s'organisent aussi depuis l'étranger : elle a ainsi mis en place un réseau douanier international, qui s'inscrit dans le réseau de l'État à l'étranger, et concourt à l'ensemble des axes stratégiques de la douane, tout en s'inscrivant dans la stratégie globale de coopération internationale de la France.

La douane française va également devoir relever deux autres défis :

### Tenir les frontières de l'Union hors du territoire national

Ce qui est déjà en place en mer, où la douane française exerce certaines missions en Méditerranée pour le compte de l'agence européenne Frontex avec des moyens navals et des équipages douaniers français, va prendre une nouvelle dimension avec la constitution progressive d'un corps européen de 10 000 garde-frontières et garde-côtes sous uniforme Frontex, auquel la douane devra contribuer par le détachement régulier de personnels.

### S'inscrire dans la nouvelle étape de l'union douanière impulsée par la Commission européenne

L'Union européenne a bâti une union douanière dont le niveau d'intégration et d'aboutissement est sans équivalent dans le monde. L'agenda de la douane française est donc nécessairement lié à celui des institutions européennes, et en premier lieu de la Commission européenne.

Ainsi, lorsque dans ses orientations politiques pour la nouvelle Commission, la présidente de l'institution déclare qu'« il est temps de faire passer l'union douanière à une étape supérieure, en la dotant d'un cadre plus solide qui nous permette de mieux protéger nos citoyens et notre marché unique », et que la Commission va proposer « une approche européenne intégrée, afin de renforcer la gestion des risques en matière douanière et d'aider les États-membres à procéder à des contrôles efficaces », la douane française se doit de réfléchir à un positionnement et une stratégie interne vis-à-vis de ce projet global et de chacun des chantiers qui le composent.

## CONTENU

### Bâtir une stratégie européenne sur la position, les priorités, l'influence de la douane française au regard des politiques de l'UE et au sein des institutions européennes

Dans sa communication au Conseil et au Parlement intitulée « Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure : un plan d'action », la Commission européenne propose plusieurs actions destinées à « garantir une plus grande disponibilité et une meilleure utilisation des données et de l'analyse des données à des fins douanières ainsi qu'une surveillance intelligente, fondée sur les risques, des chaînes d'approvisionnement ». Ces actions sont regroupées en quatre thématiques :

- gérer les risques : cela est déjà réalisé par les États à partir d'un cadre commun, mais cela doit être enrichi par une analyse des données au niveau de l'UE ;
- gérer le commerce électronique : au-delà du volet fiscal issu du paquet TVA e-commerce, la coopération internationale doit permettre de contrôler efficacement ces envois ;
- promouvoir le respect des obligations : octroyer des avantages aux opérateurs de confiance pour concentrer les ressources sur les mouvements suspects de marchandises ;
- agir comme une entité unique : la coopération entre autorités douanières nationales sur une base thématique ou géographique doit être élargie et plus opérationnelle.

Ce document porte ainsi les idées de mutualisation de l'analyse de risque, d'interopérabilité croissante entre les SI des douanes européennes, et trace une perspective d'agence européenne des douanes. Il englobe de nombreux projets métiers et SI déjà lancés, si bien qu'aujourd'hui chaque bureau métier de la direction générale travaille sur des sujets européens avec les institutions européennes, selon un calendrier européen, mais n'a pas nécessairement la vision des autres projets conduits autour de lui, ni de vision d'ensemble.

Il est donc important de bâtir une stratégie européenne de la douane française, qui s'attachera à :

**Cataloguer les projets de l'UE**, qui impactent les métiers et les fonctions support, afin de parvenir à un panorama complet des projets européens auxquels participe la douane française, et des enjeux ou de la vision qu'ils portent.

**Rencontrer les sous-directions et SCN** dans le cadre d'ateliers pour partager ces éléments, et définir un niveau d'engagement de la France vis-à-vis de ces projets, des buts à atteindre, des priorités retenues, du niveau d'influence recherché. Ce dernier volet, lié aux travaux sur les douaniers hors douane, inclut le renforcement de la présence de nos agents dans des structures ciblées (en lien avec la stratégie d'influence prévue à l'axe 16) : identification des services stratégiques, modalités d'affectation (financements douane assortis, postes d'expert national détachés en contrats courts ou longs, examen des possibilités de placement de cadres supérieurs), etc. Il inclut aussi la présence de nos agents à la tête ou à l'intérieur de groupes de travail, ainsi que les moyens (notamment la gestion des missions). Cette phase inclura également la consultation des administrations françaises pour le compte desquelles la douane française agit (santé, écologie, agriculture,...) ou aux côtés desquelles elle agit (directions du ministère de l'intérieur).

**Synthétiser cela dans un document qui constituera la stratégie européenne de la douane française.** Ce document pourra souligner les interactions en termes métier ou en termes SI, examiner la soutenabilité de la conduite de ces chantiers, identifier des parallélisations, priorisations ou optimisations de calendrier, et définir les objectifs à atteindre.

### Mettre en place une organisation interne pour répondre aux sollicitations à venir de Frontex

Le règlement Frontex de 2019 élargit les compétences de l'agence de la lutte contre l'immigration illégale à la lutte contre la criminalité organisée internationale, et crée un corps de garde-frontières européens, constitué de fonctionnaires garde-frontières issus des États-membres, capables de se projeter sur des sites sensibles ou en difficultés.

La contribution de la France au dispositif européen a été définie, et la contribution de la douane au sein de la contribution de la France l'a été aussi : la douane est susceptible d'abonder quatre des douze profils de poste créés : garde-frontière généraliste, expert en détection de criminalité transfrontalière, officier naval, membre d'équipage. Cet abondement prend plusieurs formes :

- personnel détaché auprès de Frontex pour 12 ou 24 mois ;
- personnel détaché pour une courte durée (4 mois) ;
- force d'intervention rapide activée en cas d'arrivée massive de migrants aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Cela implique de mettre en place un mode de fonctionnement pérenne de ces mises à disposition de personnels. Ces postes devront faire l'objet d'une GPEEC propre (modalité d'identification et de sélection des candidats, attractivité, gestion des départs, statuts, suivi de la carrière, conditions de retour et de réintégration).

Pour la douane, Frontex est assurément l'agence européenne vis-à-vis de laquelle les enjeux sont les plus forts, compte tenu de sa montée en puissance et de l'extension de son champ de compétences. C'est l'agence au sein de laquelle la douane française doit avoir l'ambition la plus forte de présence au sein des postes de décision et d'experts.

### Conforter le rôle du réseau douanier international et améliorer la gestion des attachés

Les attachés douaniers sont nos veilleurs au-delà des frontières : ils veillent sur la frontière française depuis d'autres États européens ou sur les frontières françaises et européennes depuis l'étranger. Ils permettent à la douane de se tourner vers l'extérieur et de « repousser la frontière » afin d'éloigner les menaces, anticiper les évolutions et assurer une veille prospective et stratégique.

#### Appuyer la lutte contre les trafics illicites internationaux, le terrorisme et son financement

En matière de renseignement, les attachés douaniers à l'étranger sont un relais de confiance pour la DNRED et contribuent à alimenter le premier cercle de la communauté du renseignement. Lors des attaques terroristes de 2015, de la crise sanitaire de la COVID19, du Brexit, l'utilité de ce réseau international douanier a été mise en évidence, et la plus-value apportée par la douane en matière de contrôle des flux internationaux a été reconnue par ses autorités, ses partenaires interministériels comme ses partenaires étrangers.

#### Défendre à l'étranger des intérêts économiques français

Le réseau douanier international joue aussi un rôle de facilitateur pour les entreprises françaises. Il leur vient en appui à l'occasion de difficultés rencontrées avec les administrations douanières du ressort du poste, dans leurs formalités à l'importation et à l'exportation. Il promeut l'attractivité du territoire à l'importation et est doté d'une stratégie de veille économique permanente. Intégré aux services économiques régionaux des ambassades, il est le relais des analyses et compétences de l'administration centrale douanière.

Plus généralement, ce réseau international douanier n'a pas vocation à s'étendre, mais il doit rester adaptable à l'évolution de l'environnement international.

La gestion RH des attachés douaniers, experts techniques, et du vivier de gardes-frontières Frontex doit être structurée : constituer un vivier, préparer les départs par des formations adaptées à la destination, organiser les parcours, gérer les douaniers à l'étranger, les suivre, organiser leurs retours, typer des postes pour les hauts potentiels.

La gestion des attachés douaniers et experts techniques inclut aussi l'évaluation de l'action du poste par la direction générale.

### Contribuer à la stratégie globale de coopération internationale de la France

La coopération technique est mise en œuvre par cinq experts techniques internationaux dans le cadre de projets spécifiques, qui s'inscrivent dans les stratégies d'action régionales de la France : réforme des systèmes de sécurité dans le cadre de la stratégie de la France au Sahel, renforcement des capacités des douanes partenaires fiables, projets à venir en Asie du Sud-Est, au proche et au Moyen-Orient, et au Maghreb.

En outre, dans l'Océan indien comme dans le Pacifique, la douane s'appuie sur ses directions régionales de La Réunion, Mayotte, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie pour coopérer avec les douanes de la zone et les organismes régionaux de coopération (Australie et Nouvelle-Zélande, conseil de l'océan indien).

## GAINS ATTENDUS

**Pour les agents :** des possibilités nouvelles d'exercice des missions dans un cadre sortant du périmètre national, de nature à favoriser la motivation et la satisfaction des agents, y compris d'un point de vue financier

**En termes d'efficacité :** une administration de la frontière, capable de répondre à des sollicitations de plusieurs natures (lutte contre l'immigration clandestine, lutte contre les trafics de marchandises illicites ou dangereuses, prévention du terrorisme)



## CHANTIERS

Élaborer une stratégie européenne de la douane intégrant une dimension de positionnement RH dans les structures ciblées

Mettre en place la GPEEC et l'accompagnement des agents qui seront détachés dans Frontex

Organiser la prise en charge par la DRI de la gestion des douaniers à l'étranger  
*(volet RH et volet évaluation)*

# AMPLIFIER LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE, LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

---

Corinne Cleostrate

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Sur la carte de l'Europe, la France est un carrefour : des flux de marchandises transitent par le territoire national à destination des marchés européens frontaliers. A ce titre, la douane française est investie d'une responsabilité particulière pour la protection du marché intérieur et des populations. Le contexte et le cadre d'action de la douane vont connaître des changements majeurs dans les années à venir et lui imposent une nouvelle fois de s'adapter pour pouvoir préserver l'efficacité de son action et relever ces nouveaux défis.

### L'intensification des menaces criminelles...

Les évaluations des menaces, réalisées aux niveaux national et européen, concordent sur l'intensité élevée des menaces actuelles. La menace criminelle est protéiforme et les organisations et réseaux criminels sont plus puissants et mieux structurés qu'hier, exploitant les failles et les circuits du commerce légal pour développer leurs trafics (selon EUROPOL, 80% de l'activité du crime organisé est directement liée à l'activité économique légale).

Ces trafics criminels multiproduits, dont les modes opératoires exploitent l'usage des technologies (messageries cryptées, dispositifs de géolocalisation, brouilleurs d'ondes, crypto-actifs, etc.), approvisionnent le marché illégal en France et constituent autant de menaces pour la sécurité (forte disponibilité des armes et des matériels de guerre, engins explosifs, précurseurs, etc.), la santé (drogues, détournement de médicaments à des fins psychotropes, marchandises non conformes aux normes sanitaires, produits chimiques non autorisés, etc.) et l'économie (flux financiers non déclarés alimentant une économie souterraine, fraudes fiscales et sociales, concurrence déloyale). La crise sanitaire a également vu émerger une délinquance d'opportunité (escroqueries en ligne, contrefaçons d'équipements de protection, faux vaccins).

Dans l'objectif de développer ces trafics frauduleux, les organisations criminelles ont progressivement investi plusieurs plateformes logistiques stratégiques en Europe (ports, aéroports, hubs de fret postal et express,...). A l'instar de l'Europe du Nord, de l'Italie, de la Grèce, les ports et aéroports français sont touchés par une montée de la corruption ou de violences (menaces, séquestrations, homicides) à l'égard de certaines professions voire de fonctionnaires. Par ailleurs, l'implantation criminelle en Europe s'est renforcée au gré des alliances entre le crime organisé sud-américain et les réseaux de deal des quartiers sensibles.

Enfin, les menaces actuelles se caractérisent aussi par une hybridation croissante entre crime organisé et financement du terrorisme ou d'activités en lien avec des mouvements extrémistes identitaires.

Dans ce contexte global, qui a pour effet de miner peu à peu les institutions, certains États étant désormais désignés publiquement par des autorités gouvernementales en tant que « Narco-État » au sein même de l'UE, la douane est un acteur reconnu et incontournable sur tous les sujets logistiques, en raison de sa connaissance et de son positionnement au cœur des processus logistiques internationaux, de sa maîtrise des vecteurs et marchandises en mouvement (Big-data, valorisation des données, consolidation des méthodes de travail du SARC), et des savoir-faire de ses agents.

### ...est corrélée à des processus bien rodés de blanchiment des profits

La puissance des organisations criminelles tient à leurs immenses ressources. Leur objectif est de générer des profits qui sont par essence illégaux et constituent de l'argent sale. Pour être utilisé sans être détecté par les systèmes préventifs d'alerte, cet argent sale doit être blanchi, c'est-à-dire subir des transformations pour en effacer l'origine illicite.

Pour cela, les profits liquides peuvent être investis dans de nombreux secteurs économiques légaux (bâtiment, restauration, immobilier, œuvres d'art, métaux précieux, etc.) généralement à l'étranger. Ils sont alors acheminés vers des pays où ils peuvent être réinvestis ou placés auprès de banques complaisantes, et les profits bancarisés peuvent s'évader vers d'autres pays poreux ou complaisants.

Ces phénomènes sont le fait d'organisations criminelles qui agissent selon des schémas bien rodés, reposant sur des réseaux spécialisés de collecteurs et de passeurs, qui mettent à leur disposition des circuits et des moyens spécifiques pour blanchir ou faire circuler l'argent sale à travers le monde, profitant notamment des facilités d'anonymat offertes par les cryptomonnaies et le darknet.

### Face à cela, le cadre juridique d'action de la douane va sensiblement évoluer

La douane dispose des pouvoirs de contrôle et d'investigation prévus par le code des douanes pour l'appréhension de fraudes fugaces et mobiles et l'interception des flux illégaux de marchandises et d'argent liquide empruntant différents vecteurs de transport. Cette capacité d'action est complétée par la capacité de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED, membre du premier cercle de la communauté du renseignement) de recourir à des techniques d'investigation spéciales, autorisées par le code de la sécurité intérieure, et par la capacité du service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) d'assurer le prolongement judiciaire des fraudes constatées.

Le cadre juridique d'action de la douane évolue régulièrement au gré des décisions des juridictions communautaires et nationales sur l'encadrement de ses pouvoirs de contrôle et le recueil et l'exploitation des données. En 2021, il connaît deux évolutions notables :

- la mise en place progressive du Parquet européen, qui impactera fortement les enquêtes (administratives ou judiciaires) en matière de fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne ;
- la mise en œuvre du nouveau dispositif de surveillance et de contrôle des mouvements transfrontaliers d'argent liquide issu du règlement européen 2018/1672 qui modifie les modes d'intervention des services douaniers de contrôle, tout en renforçant la surveillance des mouvements transfrontaliers d'argent liquide.

La DNRED va devoir également prendre en compte les nouvelles mesures issues notamment de la nouvelle loi Renseignement.

### ...et la douane va opérer un virage technologique

Le déploiement de la 5G, le développement des objets connectés, le traitement de masse des données, la révolution des communications satellitaires et l'apport de l'intelligence artificielle induisent des changements de paradigme dans la détection des trafics illicites et les modes de recueil et d'établissement de la preuve dans la conduite des enquêtes administratives et judiciaires. Ils constituent, à condition d'investir à temps dans de nouveaux outils et équipements et de nouvelles compétences numériques, des opportunités pour renforcer la capacité de détection voire d'anticipation des menaces et la capacité d'analyse et de ciblage des flux illégaux. L'innovation des crypto-actifs prise dans un contexte de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme doit être également pleinement appréhendée.

## CONTENU

### Définir des orientations prioritaires dans le cadre d'une véritable stratégie dans la lutte contre la criminalité organisée et son financement

Afin de pouvoir renforcer sa capacité d'analyse, d'action et d'entrave des flux criminels, la douane doit élaborer sa propre stratégie de lutte contre la criminalité organisée dans le champ des fraudes douanières de manière à mieux orienter et évaluer l'action de ses services de renseignement, de ciblage, de contrôle et d'enquête.

Ces orientations prioritaires permettront également de mieux structurer les coopérations avec des services partenaires d'autres ministères et en particulier ceux du ministère de l'intérieur, ainsi qu'avec les services homologues étrangers via le réseau international des attachés douaniers.

Cette stratégie élaborée par la sous-direction JCF, qui doit reposer sur une évaluation de la menace de la DNRED et les évaluations communautaires (SOCTA d'Europol, stratégie SAP de la Commission européenne), sera définie pour une période de 4 ans avec une revue à mi-parcours pour l'évaluation et l'ajustement des objectifs.

### Évaluer la chaîne de renseignement, du ciblage, du contrôle et d'enquête de la douane afin de clarifier et de mieux articuler le rôle de ses différents acteurs, et d'homogénéiser leurs pratiques

La douane dispose d'une chaîne intégrée de renseignement, de ciblage, et de contrôle et d'enquête administrative et judiciaire, qui doit faire l'objet d'une évaluation afin de mieux formaliser et d'adapter le rôle de ses différents acteurs (bureaux de douane, brigades, cellules de ciblage, CRPC, SARC, DNGCD, DNRED, SEJF) de manière à renforcer l'efficacité de la lutte contre les trafics et éviter les éventuelles redondances de tâches.

Cette évaluation doit être menée par type de fonction : renseignement, ciblage, contrôle, actions d'entrave, enquête, en prenant en compte les évolutions juridiques et technologiques mentionnées ci-dessus. Elle doit se traduire par la définition de nouvelles doctrines d'emploi en matière de renseignement, de ciblage, de contrôle, d'actions d'entrave et d'enquête et doit amener à s'interroger sur l'organisation actuelle des différents services concernés par type de fonction.

Les finalités suivantes doivent guider ces travaux :

- **instaurer une nouvelle dynamique dans la collecte et l'exploitation/traitement du renseignement** en fonction des orientations prioritaires définies dans la stratégie de lutte contre la criminalité organisée et formaliser le renseignement douanier en retenant une approche vectorielle : renseignement terrestre, renseignement maritime, renseignement aéroportuaire. Cette dynamique concerne tous les capteurs douaniers du renseignement y compris les attachés douaniers.
- **structurer le renseignement maritime**, vecteur majeur de transport de marchandises illégales, en prolongeant la démarche engagée depuis 2018 par la DNRED, qui a conduit à la mise en place de centres de fusion maritime à Marseille et à Nantes sur le modèle de celui existant à Fort-de-France, fonctionnant en réseau avec le groupe maritime de la DRD. Cette structuration vise à la fois à clarifier le rôle des différents acteurs douaniers du renseignement, leurs interactions et à optimiser la collecte et l'exploitation du renseignement d'intérêt maritime.
- **structurer la fonction d'analyse de risque et de ciblage**. Pour le ciblage des véhicules, le dispositif douanier des lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) installés sur les grands axes routiers sera renforcé progressivement sur la période 2022-2025 dans l'objectif de combler certaines lacunes et trouver un bon équilibre entre « couverture des points d'entrée/sortie du territoire national » et « profondeur territoriale », dimension incontournable pour ce qui relève de la collecte du renseignement mais aussi de la préparation de schémas d'entrave plus sécurisés. Le dispositif sera également évalué régulièrement afin d'opérer d'éventuels repositionnements (agilité tactique) permettant de l'adapter aux évolutions des pratiques des organisations criminelles. Enfin, une expérimentation sera engagée afin de valider des cas d'usage et une doctrine d'emploi de capteurs LAPI transportables.

Pour le ciblage des véhicules, les lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) installés sur les grands axes routiers ayant fait leur preuve, leur parc sera augmenté, en mode fixe ou transportable, pour couvrir les zones blanches et les développer en Île-de-France.

Pour le ciblage des passagers, le système API-PNR appliqué aux passagers aériens sera étendu aux passagers maritimes (ferries) et terrestres (ferroviaires et bus internationaux) au sein du Service national des données de voyage, auquel la douane participe déjà.

La structuration de la fonction de ciblage des flux non déclarés et des flux déclarés a pour objectifs une harmonisation des techniques et outils employés et une meilleure mutualisation des renseignements collectés.

- **formaliser l'animation de réseaux (CRPC, SRE)** afin d'assurer de manière cohérente leur coordination par la sous-direction JCF et leur pilotage opérationnel par les directions territoriales, et le SARC pour faciliter leur adaptation au changement, la circulation de l'information et la mutualisation des bonnes pratiques et initiatives. La structuration de ce pilotage nécessite de revoir également l'organisation de la sous-direction JCF.
- **structurer au niveau local le rôle et la coordination des différents services douaniers impliqués dans la lutte contre les réseaux criminels dans le champ priorités d'action de la douane** : relations avec les autres services de renseignement, renforcement de la coopération opérationnelle et des échanges de renseignements avec les services homologues étrangers/frontaliers en liaison avec les attachés douaniers, animation du plan national de renforcement de lutte contre les trafics de stupéfiants et d'autres plans d'action nationaux (tabacs, contrefaçon...).
- **développer les coopérations au niveau national et européen**.

En France, forte de son expertise et de sa contribution déterminante dans les saisies de stupéfiants, la douane participe pleinement au plan national de lutte contre les stupéfiants au sein de l'OFAST, et le ministère de l'intérieur souhaite qu'elle arme les 103 CROSS départementaux.

La douane participe également au nouveau dispositif interministériel de coordination en matière de fraudes aux finances publiques. Compte tenu de son expertise, la douane est chef de file du groupe opérationnel anti-fraude (GONAF) dédié à la lutte contre les trafics de tabacs et de celui consacré à la lutte contre les contrefaçons. Les GONAF réunissent l'ensemble des partenaires concernés par les fraudes à forts enjeux.

Il s'agit de dynamiser les échanges opérationnels et de favoriser la mise en œuvre de stratégies communes d'enquête pour une plus grande efficacité dans la lutte contre les trafics illicites.

**Au niveau européen**, la douane coopère avec les agences OLAF et EUROPOL et a proposé de faire de la contrefaçon la priorité du prochain cycle politique EMPACT (2022-2025) afin de renforcer la coopération entre États-membres, mais aussi avec les pays tiers pertinents (Chine, Asie du sud-est, Inde, Turquie). La douane a fait le choix de s'investir dans des plans d'action opérationnelle de EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats), plateforme européenne pilotée par les États-membres et qui décline actuellement 10 priorités criminelles.

Si EMPACT est d'abord une structure policière, la place des douanes ne cesse de s'y renforcer, notamment grâce à leurs résultats dans les OAP (operational action plan) déjà lancés et au soutien de la Commission et d'Europol, qui ont clairement identifié la plus-value des compétences douanières. Le nouveau cycle prévoit également une priorité dédiée à la fraude financière qui englobe des menaces spécifiquement douanières, ainsi que la création d'un OAP dédié à la propriété intellectuelle, contrefaçons et fausse monnaie.

Enfin, EMPACT est pour la douane une enceinte stratégique qui permet de créer un réseau d'experts issus des services participants (SEJF / DNRED), de capter des renseignements et des financements, mais aussi de mettre en avant ses résultats et son efficacité directement auprès de la Commission et d'Europol.

Parallèlement, dans le cadre de la mise en œuvre du 11ème plan d'action douanier qui débutera en janvier 2022, sous présidence française de l'Union européenne, la douane restera pleinement mobilisée dans la mise en œuvre ou la participation à des actions opérationnelles engagées sous l'égide du groupe application de la loi douanière (LEWP- Customs), éventuellement en miroir d'actions opérationnelles rattachées à EMPACT. Des initiatives seront également prises visant d'une part, un alignement calendaire de la production et de la diffusion de l'évaluation de la menace douanière (SAP) et du rapport SOCTA-EUROPOL et, par ailleurs, une amélioration substantielle de ce document stratégique, en préconisant une véritable analyse de la menace basée sur une approche victorielle afin de structurer la vision douanière de la criminalité organisée.

- **avec le secteur privé** : la douane doit développer ses partenariats avec les opérateurs du secteur de la logistique et des transports afin de constituer l'administration de référence pour le signalement des alertes et des anomalies qu'ils sont amenés à repérer dans le cadre de leurs activités et de pouvoir bénéficier de l'apport des données de la logistique et du transport pour améliorer sa gestion des risques.
- **des capacités d'enquêtes approfondies**. La DNRED approfondit ses investigations pour identifier un plus grand nombre de cibles au sein des filières, maximiser l'entrave aux réseaux criminels, et rendre exploitables les dossiers présentés aux magistrats pour des enquêtes judiciaires confiées au SEJF. Elle doit investir les capacités d'analyse et d'intervention sur le web et le darkweb, pour récupérer de la donnée en grande quantité, dans des délais très courts, à des fins d'identification de transactions, trafics, de marchandises, de cibles, et de recherche de preuves.

La capacité à recueillir et exploiter les données numériques est un enjeu majeur d'efficacité dans la lutte contre les grands trafics et le blanchiment des profits illicites. Les interceptions classiques (écoutes...) sont devenues largement inefficaces<sup>1</sup> en raison de l'utilisation croissante des applications cryptées ou des réseaux sociaux à messages éphémères.

Dans le cadre des enquêtes, les données numériques des disques durs, téléphones portables, tablettes et autres terminaux constituent désormais les éléments probatoires décisifs et aident à l'imputabilité des faits par la détermination et l'individualisation des rôles et responsabilités des membres au sein d'une organisation de fraude. Ce constat est déterminant dans le cadre des enquêtes de flagrance qui se déroulent dans un temps contraint et qui nécessitent l'établissement rapide d'un « état de surface numérique ».

La douane doit donc se doter d'un réseau d'agents spécialisés dans l'extraction des données numériques pour permettre une couverture territoriale efficace et permanente du besoin technique.

Enfin, la douane judiciaire va accroître ses capacités d'analyse criminelle pour exploiter les informations contenues dans ses propres enquêtes, enrichies grâce au renseignement judiciaire, en vue d'ouvrir de nouvelles enquêtes ou de nourrir des enquêtes en cours. Ces analyses entendent identifier des mécanismes et circuits de fraude générateurs d'importants préjudices aux finances publiques nationales (TVA, cotisations sociales, notamment) et au budget de l'Union européenne (ressources propres) dans le but de développer des stratégies d'enquêtes judiciaires en les inscrivant plus globalement dans l'action de la douane (et des services douaniers) et renforcer ainsi sa capacité à lutter, en administratif comme en judiciaire, contre la criminalité organisée et le blanchiment des profits générés.

<sup>1</sup> La PNII n'a pas anticipé l'évolution fulgurante des technologies de communications puisque l'interception des échanges via messages cryptés utilisant la 4G (WhatsApp, Signal, Telegram, etc.) est toujours extrêmement compliquée voire impossible.

## Doter les services d'outils et d'équipements de détection, de contrôle et de communication plus performants, avec un schéma national de déploiement et d'emploi

Un schéma cible de dotation et d'emploi des outils et équipements de détection doit être défini au niveau national dans le cadre des comités d'investissement.

Ces équipements doivent être déployés, à partir d'une évaluation des points du territoire les plus vulnérables à la criminalité transfrontière et s'inspirer des expériences menées par les douanes les plus avancées technologiquement en Europe. L'objectif est d'élaborer une stratégie d'équipements pour renforcer la performance et la qualité des contrôles douaniers, tout en assurant la fluidité de la circulation des flux commerciaux, la sécurité des agents et l'exploitation des données d'aide à l'orientation des contrôles en temps réel.

La conciliation entre la lutte contre les trafics notamment de produits stupéfiants et l'exigence de compétitivité nécessitent de renforcer massivement et rapidement la dotation de la douane en moyens modernes de détection non intrusifs et de les positionner de manière optimale au sein de la chaîne logistique dans les ports et les plateformes traitant des flux de colis postaux et de fret express (e-commerce). A cet effet, la douane s'engage dans un programme européen d'investissement ambitieux qui s'appuiera, pour la période 2021-2027, sur l'instrument de financement des équipements de contrôle douanier (IFECD).

Des expérimentations portant sur l'utilisation de drones et de ballons en haute altitude sont en cours afin de renforcer les capacités de surveillance et de localisation, tout en privilégiant la discrétion.

Le renforcement des capacités de renseignement et de contrôle des services douaniers impliquent de les doter d'équipements utilisables en mobilité. Ainsi, le smartphone des agents des brigades terrestres héberge l'outil de communication AGNET, qui permet une communication dans tous les types de dispositifs opérationnels et donc une sécurisation de ces opérations. Le smartphone a vocation à héberger un nombre croissant d'applications pour faciliter la collecte et la remontée de renseignements en mobilité ou effectuer des passages fichiers de personnes ou de véhicules (cf. fiches relatives aux axes 13 et 14).

Enfin, déchargés des tâches sans valeur ajoutée pour les services douaniers (traitement des réquisitions), s'appuyant sur une doctrine d'emploi permettant d'harmoniser les pratiques et bénéficiant des progrès liés au déploiement d'AGNET, les centres opérationnels douaniers terrestres vont voir leur rôle de coordination et de pilotage se renforcer. Ils viendront plus particulièrement en appui des dispositifs en cas d'alerte.

## Lutter plus efficacement contre les flux financiers illicites, le blanchiment, et le financement du terrorisme

La douane est la seule administration en charge des contrôles transfrontaliers de transport d'argent liquide. Plus généralement, elle dispose des capacités de renseignement, de contrôles et d'enquêtes, des moyens techniques et des pouvoirs qui lui permettent de détecter les flux illicites voire des activités de blanchiment, d'intercepter des fonds ou des actifs et d'en interpellier les auteurs.

Le code monétaire et financier a désigné la douane autorité de contrôle des professionnels du secteur de l'art et des antiquités, des opérateurs de ventes volontaires et des négociants de métaux et pierres précieuses, déjà soumis à obligation de déclaration de soupçon vers TRACFIN. La douane enregistre les opérateurs du marché de l'or et des métaux précieux (importateurs, exportateurs, fondeurs, joailliers, bijoutiers, succursales d'achat-revente d'or...) et contrôle la qualité et la traçabilité de leurs produits. A la suite d'une analyse sectorielle des risques, elle va vérifier leur respect des normes et surtout détecter des phénomènes de blanchiment.

La douane contrôle également le respect des mesures de gel des avoirs décidées au niveau international.

### Développer le ciblage des flux d'argent liquide déclarés

- *le ciblage en vue d'un contrôle immédiat*

La douane met à disposition des voyageurs une application permettant de remplir leur obligation de déclarer les sommes d'argent, titres ou valeurs, qu'ils transportent lorsqu'ils franchissent une frontière, même intra-européenne. L'absence de déclaration, tout comme l'envoi de sommes dans un colis postal ou de fret express, sera passible de sanctions.

Comme pour les marchandises, la maîtrise des flux licites déclarés facilite la détection des flux illicites non déclarés. Cela renvoie au ciblage traditionnel des marchandises connu par la DGDDI (ICS, DELTA) et nécessite l'implication de nouveaux acteurs, tels que le SARC, pour créer des profils financiers dans les outils gérant jusqu'à présent l'importation ou l'exportation de fret.

- *le ciblage en vue d'une enquête douanière, administrative ou judiciaire*

L'objectif est désormais d'utiliser tout le renseignement disponible dans DALIA, AFIS-CIS+ et les autres sources habituelles du renseignement, pour identifier des cibles en enquêtes dans l'objectif de lutter contre le blanchiment douanier ou de droit commun, le financement d'activités illicites, mais aussi plus largement contre la fraude fiscale.

### Renforcer les capacités d'investigation

Sur le plan juridique, la loi permet à la douane depuis juin 2021 de retenir l'argent liquide sur des envois, et dans tous les cas et quel que soit le montant considéré, si des indices de lien avec une activité criminelle apparaissent au moment du contrôle. Cette capacité d'action augmentée va entraîner une plus grande mobilisation des équipes pendant le temps contraint de la retenue puis de la consignation des sommes, la rédaction de procédures nouvelles liées à la gestion de sommes, à la demande de divulgation ou de déclaration, à de nouveaux actes contentieux.

Sur le plan des compétences, la douane doit veiller enfin à maintenir ses connaissances en matière de cryptomonnaies et de cryptoactifs afin d'amplifier ses capacités d'investigation, y compris sur le darknet. La douane judiciaire pourra prolonger les investigations sur les réseaux par des douaniers aguerris, avec les moyens coercitifs du code de procédure pénale.

### Renforcer les capacités techniques de la DNRED

La DNRED, à l'instar des autres services de renseignement, a des défis technologiques majeurs à relever pour pouvoir maintenir voire renforcer sa performance technique dans la collecte et l'exploitation du renseignement.

L'un des objectifs est de développer la puissance d'exploitation d'un volume croissant de données numériques de différents formats et de déjouer les stratégies d'évitement des trafiquants par leur recours aux facultés d'anonymat offertes par la technologie de la blockchain.

Afin notamment de pouvoir relever ces défis sans plus tarder, la DNRED a engagé un projet de transformation stratégique dénommé « DNRED 2030 », visant notamment à assurer la montée en puissance progressive de ses capacités techniques de traitement des données et d'innovation technologique, à l'instar des autres services spécialisés de renseignement.

## ● GAINS ATTENDUS

Pour la société, pour les citoyens :

- protection de la population contre les marchandises illicites ou dangereuses

Pour les agents :

- renforcement de la douane sur sa mission de lutte contre les trafics, de nature à consolider l'engagement et la motivation
- meilleures conditions d'exercice des missions par des équipements modernes, adaptés aux missions
- plus grande sécurité dans l'exercice des contrôles

## ● CHANTIERS

Évaluation de la chaîne renseignement, ciblage, contrôle, enquête administrative et judiciaire

Rédaction d'une stratégie de lutte contre la criminalité organisée et son financement

Mise de la DNRED au palier technique

Acquisition et déploiement de nouveaux moyens de détection

Ciblage des flux d'argent liquide

# GARANTIR LA CONFORMITÉ DES MARCHANDISES SUR L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Corinne Cleostrate

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

À la frontière, le contrôle de conformité aux normes des marchandises s'appuie sur une analyse de risque professionnalisée (SARC), réalisée dans un cadre coordonné avec divers partenaires (DGE, DGCCRF, DGPR, etc.), et avec le soutien scientifique du Service commun des laboratoires (SCL). Ces contrôles visent autant la protection de la population (consommateurs et professionnels) que celle de l'environnement (produits chimiques) et sont parfaitement intégrés à la chaîne du dédouanement. La douane française, notifiée « autorité de surveillance du marché à l'importation » auprès de la Commission européenne, peut ainsi contrôler, constater et sanctionner.

À l'intérieur du territoire, la situation est moins satisfaisante : 30 % des marchandises présentes sur le marché français ont été importées par d'autres pays européens que la France, dans lesquels la douane locale n'a pas toujours la capacité juridique et/ou matérielle d'exercer le même type de contrôle. Cela constitue un « trou dans la raquette » du marché unique.

Une telle action est encore plus nécessaire en matière de e-commerce, qui se caractérise par l'absence de point de vente physique au consommateur et des stratégies de distribution nouvelles et évolutives. Outre le passage frontière, les produits vendus en ligne ne sont donc contrôlables que dans les entrepôts de stockage avant leur livraison au consommateur final.

Pour faire face aux dangers liés à la circulation de marchandises illicites ou dangereuses et assurer un continuum de contrôle des normes sanitaires, phytosanitaires, techniques et environnementales des marchandises stockées sur le territoire, la douane peut s'appuyer sur ses points forts : une connaissance des flux de marchandises dédouanées en frontière, et une implantation en périphérie des agglomérations, dans les zones logistiques et d'entrepôts de stockage des marchandises.

## CONTENU

Clarifier le cadre et les processus actuels et attendus de contrôle de conformité des marchandises à l'intérieur du territoire

Le tableau ci-après constitue l'ébauche d'une analyse qui devra être affinée.



	Dispositif actuel de contrôle des produits industriels	Nouveaux contrôles sur la base du 38.5 CD	Pour info : action de la DGCCRF
Type de contrôles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dédouanement ex-ante (<i>privilegié car la marchandise est disponible et bloquée sous douane</i>)</li> <li>Documentaire et/ou physique, avec ou sans prélèvement pour analyse. Les prélèvements sont soumis à autorisation du SARC</li> <li>Ex-post possible mais moins efficient</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contrôle possible en tout lieu sur toutes les marchandises reprises à l'arrêté</li> <li>Mais les contrôles en entrepôts seront préférés aux contrôles à la circulation (plus aisés)</li> <li>Documentaire et/ou physique, avec ou sans prélèvement pour analyse</li> <li>Eventuellement enquêtes (à explorer)</li> </ul>	Contrôles de marchandises mises sur le marché (définition juridique précise) dans les réseaux de distribution voire chez des fabricants et introducteurs (contrôle de la première mise sur le marché - CPMM)
Marchandises contrôlées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marchandises soumises à normes exigibles à l'importation (normes relevant du secteur harmonisé et réglementations chimie). Le contrôle de l'obligation générale de sécurité n'est pas de la compétence de la DGDDI (compétence DGCCRF)</li> <li>Quel que soit l'utilisateur final, consommateur ou non</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marchandises soumises à normes exigibles à l'importation et déterminées dans l'arrêté du 38.5 CD</li> <li>Le contrôle de marchandises préalablement importées sera privilégié (cette importation pouvant être présumée du fait de marquages ou de documentation) pour éviter les écueils liés à la libre circulation des marchandises et pour la lisibilité de l'action de la douane</li> <li>Quel que soit l'utilisateur final, consommateur ou non</li> </ul>	Marchandises susceptibles d'être destinées aux consommateurs exclusivement (pas aux professionnels)
Opérateurs contrôlés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importateurs - déclarants</li> <li><b>Fret traditionnel</b> : il est privilégié car les volumes justifient des contrôles poussés avec prélèvements et analyses, et les données du DAU permettent un ciblage efficace</li> <li><b>Fret express et postal</b> : possible mais plus limité en termes de ciblage (améliorations attendues avec H7) et de contrôle (prélèvements et analyses rares)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toute société en tant que détentrice de la marchandise. Y compris les logisticiens du e-commerce</li> <li>Opérateurs de logistique « propre » (respectant le cadre juridique de la surveillance du marché)</li> <li>Opérateurs de logistique « sale » (ne respectant pas le cadre juridique de la surveillance du marché) : entreposeurs non officiels, difficiles à contrôler</li> </ul>	Contrôles dans les réseaux de distribution, y compris les entrepôts de e-commerce (le responsable peut être le fabricant comme le distributeur). Contrôles des fabricants, importateurs et introducteurs. Action douane et CCRF à articuler
Données disponibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les données de la déclaration en douane. Le ciblage en normes se fait essentiellement à partir des positions tarifaires ou d'un expéditeur / destinataire</li> <li>Les données des administrations partenaires amènent parfois à identifier des marchandises à cibler à travers des campagnes de contrôle</li> <li>Données des systèmes européens (montée en charge de l'exploitation) tel ISCMS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune donnée exploitable à ce stade (l'enjeu étant la localisation des marchandises), les marchandises en libre circulation ne sont pas soumises à des obligations déclaratives permettant de les localiser</li> <li>La montée en puissance de l'analyse de risque reposera sur une cartographie dynamique des entrepôts (à construire) et des informations à récupérer auprès des acteurs de la surveillance du marché (ASM réglementaires, notamment)</li> </ul>	La DGCCRF travaille sur les remontées du mouvement consommériste, les saisines des consommateurs (SignalConso) et les retours des systèmes RAPEX et ICSMS
Services mobilisés	<ul style="list-style-type: none"> <li>SARC pour analyse de risque et ciblage, soutien expert aux services, décisions de prélèvement, animation de campagnes de contrôle nationales ou dans le cadre d'opérations internationales</li> <li>Contrôles réalisés par les bureaux de douane</li> <li>Investissement DED/SRE en ex-post à explorer</li> <li>SCL pour analyse des prélèvements via ses prestataires s'il n'est techniquement pas compétent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SARC pour analyse de risque et ciblage, soutien expert aux services, décisions de prélèvement, animation de campagnes de contrôle nationales ou dans le cadre d'opérations internationales</li> <li>Bureaux de douane pour l'expertise métier, SRE/SU pour les procédures ; des équipes mixtes pourraient être envisagées (bureaux / SRE et/ou SU)</li> </ul>	Service national d'enquêtes (SNE) et agents dans les services déconcentrés (DDPP)

## Élaborer des scénarios de contrôle de conformité des marchandises en entrepôt

La réalisation de ces contrôles appelle une réflexion préalable pour élaborer des scénarios : quel élément entraîne une décision de contrôle, selon quelle modalité, etc. Plusieurs scénarios sont déjà envisagés ou ont été expérimentés au sein de quelques directions, et devront être affinés. Il s'agit par exemple de :

- **contrôle ex ante** dans un bureau complété par des contrôles en ex post pour l'ensemble des marchandises importées par les points d'entrée nationaux ;
- **constatation en ex ante en fret express** qui donne lieu à un contrôle de l'entrepôt de e-commerce dans lequel sont stockées des marchandises identiques ;
- **contrôle sur les marchandises** dédouanées dans un autre État-membre par des opérateurs respectant le cadre juridique de la surveillance du marché (logistique propre) ;
- **contrôle sur les marchandises** dédouanées dans un autre État-membre par des opérateurs ne respectant pas le cadre juridique de la surveillance du marché (logistique sale). Les services d'enquêtes renforceront leur mobilisation visant à détecter des entrepôts clandestins utilisés pour stocker et conditionner des marchandises non conformes généralement en grandes quantités, dans le cadre de trafics organisés à l'échelle de l'UE.

## Étendre les capacités juridiques de contrôle au titre du code des douanes

L'action de la douane sera d'autant plus efficace qu'elle sera encadrée par le code des douanes, une intervention sur la base du code de la consommation limitant le périmètre des contrôles réalisables.

L'article 38.5 constitue le support le plus approprié, à condition d'étendre la liste des marchandises reprises par l'arrêté auquel il renvoie. Cela nécessite cependant des arrêtés conjoints avec d'autres départements ministériels concernés.

Plus généralement, la douane soutiendra les initiatives de la DGCCRF auprès des instances européennes visant à renforcer la responsabilité juridique des plateformes de vente en ligne sur la sécurité des produits dont elles assurent la vente, et promouvoir l'intégration de la notion de mise en libre pratique dans celle de mise sur le marché, pour renforcer les capacités respectives d'action des deux administrations.

## Développer l'analyse de risque « protection du consommateur »

Le SARC va développer l'analyse de risque protection du consommateur et de l'environnement (PCE) en s'appuyant sur :

- les produits repris dans les thèmes de la note commune DGDDI/DGCCRF, au regard de l'expertise des équipes sur ces sujets (bijoux fantaisie, jouets, chargeurs de batterie) ou de leur actualité (masques chirurgicaux) ;
- les données figurant dans les applications communautaires d'analyse de risque et de ciblage (IET), les données douanières tirées de la mise en œuvre de l'article 63ter CD lors des contrôles, l'exploitation des informations échangées entre États-membres via les messageries RAPEX, AFIS, ICSMS, RIF et SCENT.

Actuellement, l'équipe PCE du SARC assure la recevabilité et le suivi de plus de 4400 dossiers de conformité aux normes par an, ainsi que les relations avec les laboratoires. Outre la gestion classique et l'expertise des dossiers de dédouanement, une cellule d'analyse de risque a été créée au deuxième trimestre 2021. Elle est chargée de la collecte d'informations, de leur enrichissement et de la mise en œuvre d'une analyse de risque « produits industriels - normes » à l'attention de l'ensemble des services. Une veille des applicatifs européens recense par ailleurs les informations pertinentes issues des autorités de surveillance du marché et des autres États-membres. Son action sera progressivement étendue à la collecte d'informations à partir de différentes sources ouvertes (sites en libre accès, presse spécialisée notamment) et d'informations recueillies par ses partenaires (DGCCRF, DGE en particulier).

## Mettre en place une cartographie des entrepôts

Le développement de contrôles dans les entrepôts sur le territoire implique de disposer d'une cartographie de ces entrepôts, en identifiant ceux qui sont susceptibles de contenir des marchandises qui relèvent de ce type de contrôles. L'objectif est de disposer d'une connaissance des lieux de stockage quelle que soit l'origine des flux (extra-communautaires, communautaires, nationaux), pour pallier l'absence de flux déclaratifs et, dans la mesure du possible, de connaître les opérateurs impliqués et les types de marchandises susceptibles d'y être stockées, pour ainsi orienter l'action des services.

La méthodologie à suivre pour élaborer cette cartographie reste à construire. Elle s'appuiera sur les données disponibles au niveau national et les connaissances déjà acquises au niveau local.

## Définir les modalités d'information et de coordination avec les administrations partenaires, au niveau central (DGDDI / DGCCRF) et au niveau local (DRDDI / services régionaux et départementaux de l'État), et favoriser les échanges avec les autres autorités de surveillance de marché

Ce nouveau domaine d'intervention de la douane et l'ambition qu'elle porte devront être partagées avec les autres services de l'État intervenant sur des problématiques identiques ou similaires, au niveau central comme au niveau local.

Au niveau local, des contacts équivalents seront pris avec les services de l'État dans les départements et les régions, afin de présenter la démarche et définir les coordinations et coopérations opérationnelles possibles, dans un souci d'efficacité de l'action publique.

Au niveau central, la coordination des politiques de contrôle et l'échange d'informations tels que pratiqués avec la DGCCRF seront étendus aux autres autorités de surveillance de marché, dans un cadre animé par la DGE.

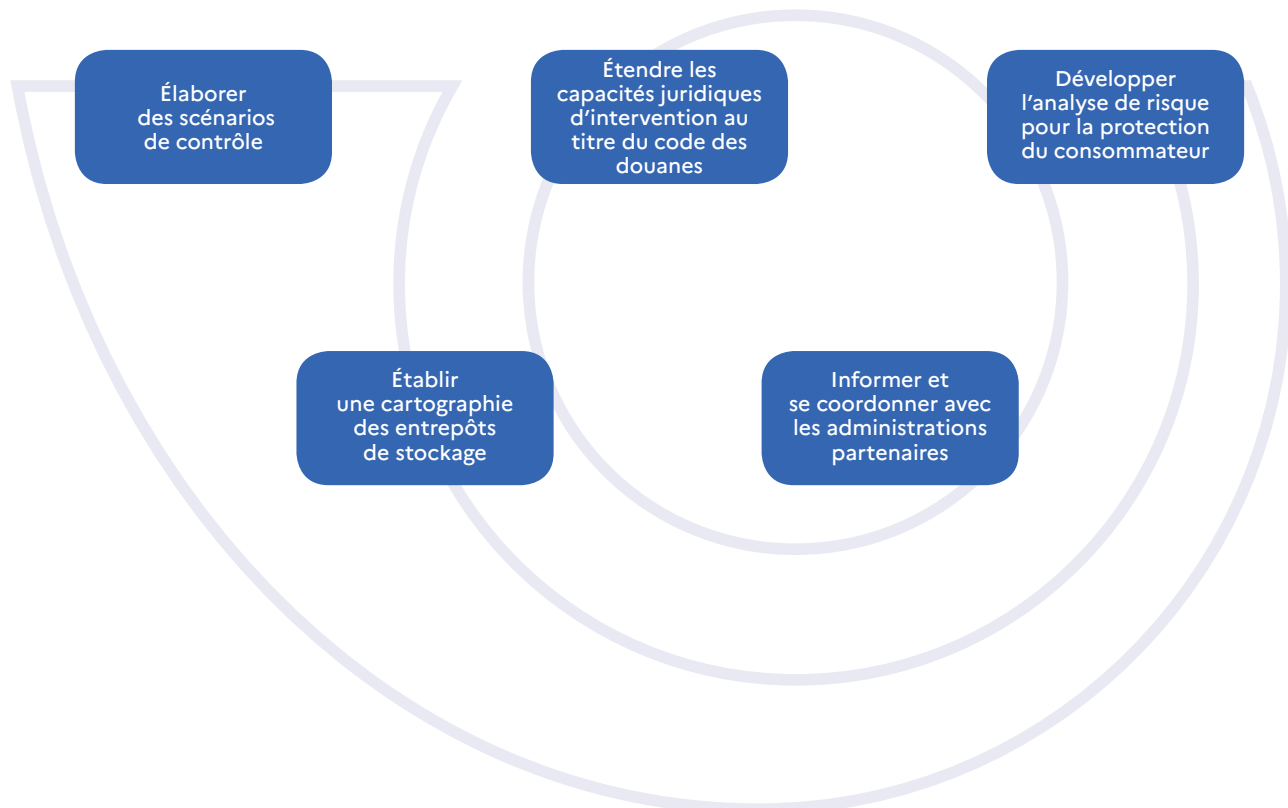
Les produits ciblés devront être cohérents par rapport aux thèmes d'analyse couverts par le nouveau marché SQUALPI (service de la qualité des produits industriels de la DGE).

Les modalités de coopération avec le SCL et ses sous-traitants devront être arrêtées.

## ● GAINS ATTENDUS

- **Efficacité de l'action publique** : les méthodes qui font leurs preuves en frontière (ports, aéroports) sont étendues à l'ensemble du territoire et atténuent le morcellement de missions entre administrations
- **Efficience de l'action publique** : élargissement du champ d'intervention des bureaux et brigades territoriaux (extension de leur action au contrôle de conformité)
- **Entreprises** : meilleure équité dans le respect des normes
- **Consommateurs** : meilleure sécurité des produits
- **Géographie des services** : ce « besoin de douane » conforte l'implantation de la douane en périphéries des grands centres urbains, où sont situés les entrepôts de stockage

## ● CHANTIERS



# CONSOLIDER L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES ET SÉCURISER LEURS OPÉRATIONS DOUANIÈRES

Guillaume Vanderheyden

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La DGDDI a déployé un plan « Dédouanez en France » pour accompagner les entreprises lors de l'entrée en application du Code des Douanes de l'Union (CDU) le 1er mai 2016. Toutefois, nombre d'entreprises estiment que l'ensemble des simplifications et facilitations déjà offertes ne sont pas pleinement exploitées. Se pose ainsi la question de l'équilibre global entre les avantages et les contraintes liées aux exigences légales et un ressenti ambivalent entre bénéfices potentiels et réels.

Si les importateurs / exportateurs se sont relativement bien appropriés le dédouanement centralisé national (DCN), il apparaît que les professionnels du dédouanement n'en ont pas encore pleinement tiré parti (part du DCN dans le dédouanement - fret traditionnel - : 45% ; part des RDE dans le DCN : - 20%).

Les « chargeurs » plaident en outre pour une meilleure valorisation du statut de l'OEA, dont ils estiment que le retour sur investissement demeure insuffisant.

Enfin, les utilisateurs des systèmes d'information de dédouanement souhaitent leur optimisation, en termes d'offres et de fiabilité / disponibilité.

Par ailleurs, la création d'une nouvelle frontière induite par le Brexit, la définition d'une stratégie nationale portuaire désignant la DGDDI comme administration de référence à la frontière (cf. axe 1), la croissance exponentielle des flux express et postaux liée au e-commerce (cf. axe 2) et les difficultés persistantes rencontrées par les entreprises françaises (surtout les PME-PMI) pour se projeter à l'exportation, impliquent de consolider la politique du dédouanement en France.

Au total, la DGDDI doit relever le défi de proposer une nouvelle offre de dédouanement et d'accompagnement des entreprises, permettant de renforcer leur compétitivité, de promouvoir l'attractivité du site « France » à l'importation et répondre à la forte demande d'informations sur le « Made in France » pour l'exportation. Ce défi peut conduire à reconsidérer les modalités d'exercice des missions et les implantations douanières.

## CONTENU

### S'inscrire pleinement dans la logique de l'interlocuteur unique

La DGDDI a déjà accompagné le mouvement de concentration du dédouanement, initié par les acteurs économiques et consacré par le dédouanement centralisé prévu par le CDU. L'opérateur dispose ainsi d'un interlocuteur privilégié au sein d'un bureau de douane, qui supervise le dédouanement de ses marchandises, quel que soit le bureau de douane de France dans lequel elles arrivent.

La promotion du dédouanement centralisé national (DCN), la mise en place du Service Grands Comptes (SGC) et des 4 centres d'expertise constituent un premier aboutissement de la centralisation du dédouanement pour les grands groupes.

Ces avancées conduisent aujourd'hui les professionnels du dédouanement (les représentants en douane enregistrés - RDE) à solliciter à leur profit l'élaboration d'un dispositif similaire. Au regard du poids prépondérant des RDE dans les opérations de dédouanement, cette orientation doit être évaluée.

Par ailleurs le développement du dédouanement centralisé communautaire (DCC) doit être conforté pour répondre aux demandes des grands groupes et des entreprises de taille intermédiaire.

Cette notion d'interlocuteur unique en matière de dédouanement est en outre le complément nécessaire du guichet unique « administratif » (formalités d'ordre public), proposé dans le cadre de la gestion intégrée de la frontière (cf. axe 1).

Les grandes tendances douanières que sont notamment l'interlocuteur unique, le dédouanement centralisé (national et communautaire), le phénomène de concentration des opérateurs, la numérisation des procédures, appellent donc la DGDDI à réinterroger la notion de proximité auprès des acteurs économiques sans infléchir le développement de la fonction de conseil de la douane.

### Poursuivre une stratégie de digitalisation orientée vers l'utilisateur

Objectif du CDU, la dématérialisation des formalités douanières doit être poursuivie au regard du calendrier de mise en place des systèmes informatiques européens (horizon 2025).

Cette digitalisation couvre plusieurs dimensions :

- **développer des outils de dédouanement modernes** basés sur un socle technique fiable, évolutif et collaboratif, pour répondre aux besoins des opérateurs économiques (importateurs ou exportateurs réguliers, expressistes, opérateur postal, professionnels du dédouanement et RDE), tout en permettant aux services douaniers de réaliser leurs missions dans les meilleures conditions, principalement en assurant le chaînage complet du dédouanement ;
- **promouvoir les interfaces SI dédouanement et SI privés** : outre les interconnexions déjà existantes avec les acteurs de la chaîne logistique, il s'agit de s'appuyer davantage sur les systèmes privés pour assurer la traçabilité des flux physiques et documentaires avec des plateformes de services ou d'approfondir les expérimentations déjà menées en matière de « blockchain » et d'inscription dans les écritures du déclarant, autre offre réglementaire mise à disposition des opérateurs ;
- **assurer une disponibilité et une fiabilité optimales** des systèmes de dédouanement nationaux ainsi que leur complète interopérabilité avec les différents systèmes trans-européens existants ou à venir et avec les systèmes des administrations nationales partenaires ;
- **offrir un outil de dédouanement pour les particuliers** (cf. axe 15) : des modalités de dédouanement simplifiées et numériques doivent ainsi être possibles pour ce public (frontières suisse / britannique et passagers des vols internationaux).

### Être une douane de confiance

La DGDDI doit sécuriser les opérations douanières :

- **renforcer l'expertise et l'accompagnement des PME/PMI** : le conseil personnalisé doit ainsi être consolidé et pleinement intégré dans le réseau de soutien aux entreprises en région, notamment à l'exportation au travers de Team France Export ;
- **prospector de nouveaux acteurs** qui jouent un rôle croissant dans les échanges internationaux (cf. axe 2 et l'évolution du e-commerce avec les market-places, par exemple) et adapter l'offre douanière de services à ces publics (par exemple l'étude de l'éventuelle élaboration d'un « compte opérateur douanier » à l'instar du compte fiscal) ;
- **capitaliser sur l'expérience réussie des Grands comptes** ;
- **valoriser l'opérateur économique agréé (OEA)** : objectiver l'intérêt de recourir à ce statut avec le choix du lieu de contrôle (qui impacte le maillage douanier), les simplifications dans le domaine des garanties douanières et le dédouanement centralisé communautaire.

## Tirer les enseignements des réformes récentes sur l'organisation interne de la douane, dans une logique d'efficacité pour mieux exercer les missions douanières et répondre aux attentes des entreprises

Les dernières modernisations du dédouanement ont fait émerger d'une part, une filière du dédouanement fondée sur des bureaux de douane comportant un pôle « gestion des procédures » et des services régionaux constitués en « pôles d'action économique », et d'autre part un service Grands comptes.

Les évolutions économiques et réglementaires avec la concentration du dédouanement appellent à reconsidérer cette organisation.

Ainsi, des expérimentations ou des réflexions doivent être menées tant sur l'articulation des pôles « gestion des procédures » et « action économique » que sur le soutien réglementaire à apporter aux opérateurs et aux services – notion de pôle de « soutien » au niveau national / déconcentré à l'instar d'un « Info douane service » pour opérateurs économiques / professionnels ou d'un pôle d'action économique renforcé.

De même, dans le cadre de la promotion de l'interlocuteur unique se traduisant notamment par celle du DCN, il apparaît que ce dernier schéma de dédouanement appelle un approfondissement sur le volet « contrôles ». En effet, des difficultés pratiques de supervision sont apparues lors de son déploiement auxquelles il convient de remédier (cf. statistiques DCN en fin de fiche).

## GAINS ATTENDUS

### Pour les opérateurs économiques :

- gagner en compétitivité sur les marchés export
- fluidifier davantage les échanges
- optimiser leur trésorerie
- bénéficier d'un retour sur leur investissement douanier

### Pour les douaniers :

- repositionner les tâches à plus forte valeur ajoutée, grâce à la dématérialisation accrue des formalités et une meilleure répartition des tâches, notamment entre les acteurs chargés du conseil et ceux chargés de la gestion des formalités douanières
- enrichir les tâches en reconsidérant les méthodes de travail induites par ces nouvelles relations professionnelles et ces nouveaux outils
- valoriser les compétences et ainsi faciliter la mobilité fonctionnelle ou/et géographique
- moderniser la formation professionnelle initiale et continue en repositionnant le rôle de la douane dans les grands enjeux économiques et logistiques internationaux et incluant sa mission économique au cœur de la stratégie douanière, dans le sens d'un équilibre accru entre facilitation et contrôle pour une approche opérateur intégrée et cohérente

 **CHANTIERS**

S'inscrire pleinement  
dans la logique de  
l'interlocuteur unique

Poursuivre la stratégie  
de digitalisation orientée  
vers l'utilisateur

**Douane de confiance**  
*(création d'un service  
spécialisé Made in France et  
sécurisation des opérateurs)*

**Douane de confiance**  
*(Promouvoir le dispositif  
OEA)*

Dématérialiser les  
procédures en frontière  
pour les particuliers et les  
occasionnels

Tirer les enseignements  
des réformes récentes  
sur l'organisation interne  
de la douane

# FINALISER L'INTÉGRATION DES PRODUITS SOUMIS AUX CONTRIBUTIONS INDIRECTES ET DE LA VITICULTURE AU SEIN DE LA DOUANE

Yvan Zerbini

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Les produits soumis à contributions indirectes se caractérisent par le paiement d'une accise, impôt indirect perçu à la consommation d'un produit, acquitté par un intermédiaire qui procède à la collecte pour le compte de l'État. Il s'agit d'une taxe qui frappe une quantité ou un volume et non une valeur. Leur champ est particulièrement divers, puisque sont concernés les alcools, les vins, les produits à base de tabac et les métaux précieux.

Ces produits soumis à contributions indirectes se trouvent à la croisée de plusieurs enjeux d'intérêt général :

- **enjeu de finances publiques**, les contributions indirectes ayant généré plus de 19,3 Md€ en 2020 ;
- **enjeu économique** majeur relié à des filières économiques influentes et des aides européennes et nationales importantes ;
- **enjeu de lutte contre la fraude et d'égalité de concurrence**, les produits soumis à contributions indirectes faisant l'objet de trafics en contrebande pour y échapper, générant une activité économique souterraine très lucrative s'inscrivant dans des réseaux organisés ;
- **enjeu de santé publique**, l'abus de la majeure partie des produits soumis à contributions indirectes étant dangereux pour la santé ;
- **enjeu de protection du consommateur** pour assurer celui-ci de la qualité des produits vendus qu'il s'agisse de la conformité des vins ou de la garantie des métaux précieux ;
- **enjeu de compétitivité**, en particulier dans le secteur vitivinicole et spiritueux qui représente le deuxième poste d'exportation de la balance commerciale française.

La douane assure la gestion et le contrôle des produits soumis à contributions indirectes depuis 1993, secteur qu'elle a modernisé et restructuré. Elle assume cette mission en interface avec les professionnels des différentes filières concernées, mais également de nombreuses autres administrations (ministère de la santé, ministère de l'agriculture, FranceAgriMer, INAO, DGCCRF, DLF, DGE, DGOM, MTES, etc.).



En tant qu'administration de référence pour la marchandise, la douane a vocation à conserver et approfondir son rôle central dans la gestion administrative des marchandises soumises à contributions indirectes. Cela doit se traduire par une intégration plus forte du secteur des contributions indirectes et de la viticulture avec le reste de la douane.

Le double mouvement d'achèvement de la dématérialisation des secteurs des contributions indirectes (CI) et de la viticulture d'une part, et de transfert du recouvrement des CI à la DGFiP en 2024 d'autre part, conduit à revisiter l'exercice de ces missions afin d'en parachever la complète intégration dans les processus métiers et les structures de la douane.

La qualité de l'accompagnement des entreprises par la DGDDI est reconnue par les interprofessions et les autres administrations qui concourent à la gestion de ces filières. Aujourd'hui, il est nécessaire d'offrir aux redevables une qualité de service encore accrue, et aux douaniers de meilleures conditions d'exercice de ces missions. Cela signifie :

- garantir la traçabilité des produits et sécuriser l'activité économique tout au long de la chaîne logistique ;
- personnaliser et professionnaliser davantage l'offre de service douanier au redevable, en particulier à l'exportation ;
- poursuivre les efforts d'efficacité de gestion dans le domaine des contributions indirectes, en libérant les agents des tâches de gestion au profit de l'accompagnement du redevable et de l'investissement dans des contrôles efficaces.

La douane, administration opérationnelle bénéficiant d'un maillage de son réseau, d'une compétence reconnue en matière de contrôle, d'audit et de conseil, doit se positionner comme administration de référence pour l'ensemble des secteurs des contributions indirectes, et particulièrement du secteur vitivinicole, compte tenu de sa gestion du casier viticole informatisé (CVI), qui intègre les données de toute la filière et en constitue le pivot. Cela pourrait se traduire par une intensification des protocoles avec les autres administrations pour le compte desquelles elle pourrait assumer des missions d'accompagnement et de contrôle, moyennant les formations idoines.

## CONTENU

### Un contrôle renforcé et étendu

La stratégie en matière de contrôle sur les contributions indirectes et la viticulture comporte trois piliers :

#### *Améliorer le pilotage et l'organisation des contrôles :*

- Parachever la rédaction du plan de contrôle de la filière vitivinicole ;
- Définir la politique de contrôle des produits à fort enjeu fiscal, notamment les alcools ;
- Repenser l'organisation. Sous réserve d'expertise plus approfondie, cela pourra passer par le traitement des contrôles d'envergure par d'autres services que les bureaux, afin de distinguer les contrôles de régularité de la lutte contre la fraude et de renforcer ces deux métiers ;
- Gagner en efficacité sur certains contrôles chronophages, par exemple les contrôles du parcellaire (réflexion sur l'emploi de drones et de la data visualisation).

#### *Faire bénéficier les contrôles de la viticulture et les produits soumis à CI des outils et méthodes utilisés pour le dédouanement :*

- Bâtir une chaîne de contrôle décloisonnée, tant en matière vitivinicole (contrôles des parcelles, contrôles de récolte/de production, contrôle sur les distillations, contrôle documentaires/sur place) que pour les autres produits soumis à contributions indirectes. Utiliser la compétence de la douane à chaque étape du processus et l'intégration des systèmes d'information ;
- Employer la donnée pour mieux cibler les contrôles sous l'égide du SARC.

#### *Mieux coordonner les contrôles avec les autres administrations et expertiser la possibilité d'étendre l'action de la douane à de nouveaux champs de contrôle, à des fins de bon usage des deniers publics et de sécurisation des filières :*

- Pour la filière vitivinicole, la première étape consiste à mieux coordonner les contrôles des différentes administrations, compte tenu de la multiplicité d'intervenants. La douane pourrait proposer aux administrations partenaires un plan de contrôle inter-administrations, en assurer l'animation et le suivi en tant que chef de file ;
- L'optimisation de la répartition des champs de contrôle fera l'objet d'échanges avec les autres administrations concernées.

### Un accompagnement amélioré

La mise en œuvre de CIEL a nécessité un fort accompagnement des professionnels sur le processus déclaratif.

Désormais moins nécessaire, cette fonction d'accompagnement peut être réorientée vers le conseil, en particulier en matière d'export.

Cette stratégie comporte trois piliers :

- **Renforcer la professionnalisation des agents** via des formations adaptées ;
- **Bâtir un portail du viticulteur** intégrant l'ensemble des formalités douanières, ainsi que des outils d'accompagnement ;
- **S'adapter aux besoins des usagers**, qui sont différenciés :
  - Pour les grands comptes, nécessitant un accompagnement complexe notamment à l'export, la création d'un service grands comptes national sera étudiée en concertation avec les professionnels ;
  - Pour les professionnels des contributions indirectes, la mission de conseil sera professionnalisée en étant intégrée aux PAE ;
  - Pour les PME du secteur vitivinicole et les particuliers, le maillage de services de conseil évoluera, en privilégiant un accompagnement dans les maisons France Services implantées dans des bassins vitivinicoles lorsqu'elles existent ;
- **Employer la donnée**, afin de fournir aux professionnels et aux services une vision à 360° de leur exploitation et de leur filière, sur le modèle du projet en cours pour le dédouanement. Un cas d'usage, qui s'appuiera notamment sur le CVI, sera développé à cette fin.

### Une gestion simplifiée et plus efficiente

La gestion des contributions indirectes a profondément évolué au cours des dernières années : la traçabilité des mouvements de marchandises (production, stockage, circulation) est assurée et garantit la perception des accises ; les supports déclaratifs ont été dématérialisés (applications CIEL et PARCEL) et des applications dédiées ont été développées au profit des services et des professionnels.

La gestion qui incombe à la douane doit continuer à être exercée de manière professionnelle et rigoureuse, à une maille adaptée aux besoins de proximité des usagers. Des marges de progrès sont identifiées pour encore accroître son efficacité et faciliter sa compréhension pour l'utilisateur :

- **renforcer l'outillage des agents** (fiches métier) ;
- **réinterroger l'organisation des structures**. Les organisations des centres de contributions indirectes / de viticulture, qui sont très diverses et le fruit de l'histoire, seront évaluées et pourront évoluer dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une adaptation aux besoins des usagers. En particulier, compte tenu de la complémentarité entre services CI et Viti, leur rapprochement voire leur placement sous un commandement unique seront recherchés ;
- **parachever la dématérialisation** en prenant en compte les process papier résiduels ;
- **simplifier la réglementation**, en proposant l'allègement de certaines formalités en concertation avec les professionnels (par exemple : supprimer les obligations déclaratives des exploitations ne commercialisant pas des produits vitivinicoles, simplifier la réglementation des distillateurs et bouilleurs de cru) ;
- à plus long terme (post 2024), une étude sera lancée avec les interprofessions et les autres administrations partenaires afin de **bâtir un guichet unique numérique** sur le modèle de celui proposé par la douane en matière de dédouanement.

## GAINS ATTENDUS

### Pour le redevable :

La DGDDI doit s'adresser à la fois au viticulteur qui confie son raisin à la coopérative et au groupe international qui souhaite exporter ou développer une market place. C'est l'objet de la personnalisation des prestations.

- proposer aux redevables les plus structurés un service grands comptes
- offrir au redevable un accès élargi aux données contenues dans les applicatifs douaniers afin de lui permettre de mieux maîtriser son activité économique. Création d'un portail du viticulteur
- adapter les formalités déclaratives aux capacités des petits redevables ou bien les supprimer dans certains cas ;
- fournir un conseil qui englobe le cycle de vie des produits (depuis la récolte/production, transformation, stockage et circulation, jusqu'à l'exportation)
- éviter la redondance des contrôles

#### Pour le produit :

La douane doit participer à contrôler la conformité du produit et l'équité des échanges économiques.

- certifier une traçabilité du produit partagée avec les administrations et les professionnels
- développer une politique de contrôle protectrice du consommateur et de l'ensemble de la filière, en garantissant la qualité des produits au bénéfice de l'image de la production française et de ses clients

#### Pour l'agent :

- doter les agents d'outils renouvelés afin d'améliorer l'efficacité de leur travail
- proposer aux agents une vision durable de la géographie des services

### ● CHANTIERS

Politique, organisation  
et outillage des contrôles  
viticivicoles

Politique, organisation et  
outillage des contrôles des  
contributions indirectes

Coordination  
inter-administrations  
des contrôles

Accompagnement  
renforcé des opérateurs

Simplification  
et dématérialisation  
de la gestion  
(chantiers réglementaires  
et SI)

Tirer les enseignements  
des réformes récentes  
sur l'organisation interne  
de la douane

# CONSOLIDER LA GÉOGRAPHIE DES SERVICES ET LEUR ORGANISATION PAR UNE MEILLEURE PRISE EN CONSIDÉRATION DES MÉTIERS, DES CARACTÉRISTIQUES ET BESOINS DES TERRITOIRES

---

Hélène Guillemet

## ● PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La DGDDI se distingue au sein du paysage administratif par un panel de missions particulièrement large, qui va de l'accompagnement économique des entreprises à la lutte contre la grande fraude, en incluant la gestion de filières. Elle assoit en outre ses missions sur des phénomènes particulièrement mouvants comme les échanges internationaux de marchandises ou la contrebande.

Son organisation territoriale doit être différenciée selon les territoires afin de combiner ces différents paramètres, en veillant à ce que les modalités de sa présence permettent d'apporter la meilleure réponse à un besoin de douane avéré et à des capacités de projection de son intervention, immédiates et adaptées.

Simultanément à un enjeu d'organisation de sa présence sur le territoire, la douane se doit d'optimiser la structuration interne et les modalités de fonctionnement de chacun de ses services, là encore sur la base d'un examen au plus fin de besoins qui ne seront pas forcément homogènes d'un site à l'autre.

## CONTENU

### **La cartographie des services opérationnels est à corrélér à la notion de « besoin de douane »**

Pour structurer les choix d'implantation de services, la prise en compte des critères suivants est nécessaire :

- identifier la réalité des enjeux de la zone géographique, que ce soit en matière d'activité économique (dédouanement ou CI/vitivinicole), des bassins ou axes de fraudes ;
- définir les structures opérationnelles et calibrer leur organisation interne en fonction des missions identifiées, sur la base d'une analyse fine ;
- mettre en place des structures de commandement adaptées au volume des effectifs et de l'activité ;
- répondre au besoin de maintien des services publics sur le territoire, en particulier en dehors des grandes métropoles ;
- ajuster l'offre et la nature des services douaniers à la réalité territoriale de ces besoins ;
- assurer un niveau de représentation suffisant et préserver la lisibilité du dispositif opérationnel pour les administrations partenaires et les différentes autorités (préfet, procureur, élu, etc.).

### **La configuration des structures de commandement doit être adaptée à l'activité, à la géographie des territoires et aux volumes d'emplois**

La cartographie des services douaniers est actuellement conçue sur l'idée d'une couverture homogène du territoire, la différenciation constituant une exception.

Toutes les directions régionales ont été initialement conçues sur la base d'un schéma associant des chefs de pôles (PAE et POC) et un ou plusieurs divisionnaires, le directeur régional exerçant l'ensemble des compétences opérationnelles sur un territoire donné. Pour autant, des ajustements à ce schéma de base existent (cf. les directions fonctionnelles à Roissy, les particularismes ultramarins, les fusions de fonctions de chef de PAE et POC à Aix-en-Provence ou en Corse). Ils méritent d'être poursuivis dans une logique d'adaptation de la structuration interne de certaines directions. Il est envisagé de mener une telle démarche en Auvergne notamment.

### **La douane doit s'inscrire dans les nouvelles géographies de services, notamment les démarches de démétropolisation, de relocalisation, et possiblement d'intégration des Maisons France Services**

La déconcentration des RTC à Metz, la création du CSRH à Bordeaux sont des exemples de territorialisation qu'il peut être envisagé de suivre dans d'autres secteurs, au profit des services douaniers utilisateurs ou dans le cadre de soutien des acteurs économiques. Il peut s'agir de pôles réglementaires et opérationnels des contrôles migratoires, d'un service de soutien à la maîtrise des contrôles sanitaires, etc. La création et l'implantation en province d'un Service de l'Origine et du Made in France (SOMiF) préfigurerait d'autres initiatives de ce type.

La douane doit s'inscrire dans la démarche de démétropolisation, tout en conservant la notion de « besoin de douane » et en prenant en compte ses caractéristiques propres. De la même façon, la participation aux Maisons France Services doit être explorée car elle peut permettre de multiplier les points de contact avec les usagers de la douane.

La mise en œuvre de ces nouvelles géographies par la douane doit faire l'objet d'une réflexion spécifique. Elle pourrait s'inspirer de l'expérience de la mission Nouveau réseau de proximité (NRP) de la DGFIP.

### **Une attention particulière portée aux outre-mer**

Chacun des axes métiers prend en compte les spécificités liées à leur mise en œuvre dans les outre-mer. Les services implantés dans ses territoires ont de leur côté un point d'entrée naturel au sein de la direction générale avec une cellule dédiée à l'outre-mer au sein de la section « animation du réseau et des instances » du nouveau bureau Réseau 3.

## GAINS ATTENDUS

**Pour les agents :** la réassurance quant au maintien d'un réseau territorial et la plus grande offre de postes hors Île-de-France doivent contribuer à diminuer la conflictualité et l'impression de changements trop rapides, et accroître la motivation et l'engagement

**Pour les usagers :** potentielle augmentation des points de contact avec les services douaniers

**En termes d'efficacité :** la géographie des services « sur mesure » doit améliorer le fonctionnement général de chaque structure, ainsi que le lien entre l'administration centrale et les services déconcentrés

## CHANTIERS

Mise en continuité  
des mesures d'organisation  
issues du dialogue de  
gestion

Nouvelle direction  
régionale et Service origine  
et Made in France (SOMIF)  
à Clermont-Ferrand

Nouvelles géographies :  
démétropolisation, pôles  
nationaux de soutien,  
Maisons France Services





# AFFIRMER LE RÔLE DE PILOTAGE DES CADRES SUPÉRIEURS ET LES RÉSEAUX DE SOUTIEN RH POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES TRANSFORMATIONS

---

Sous-direction RH

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Les chantiers de transformation de la douane imposent un accompagnement des agents. Celui-ci est inscrit dans un cadre décrivant des principes et des modalités, et sera soumis à la signature des organisations syndicales.

Cet accompagnement repose sur la mobilisation et le professionnalisme de l'encadrement qui intervient tout au long du processus de transformation : l'encadrement doit apporter l'éclairage nécessaire à la compréhension des transformations et piloter la mise en œuvre et proposer des solutions adaptées aux situations professionnelles et personnelles des agents concernés.

Ces leviers sont aujourd'hui mobilisés dans le projet de transfert des fiscalités à la DGFIP et à la DAM.

S'agissant de l'encadrement et quel que soit le périmètre des transformations considérées, les conditions de la réussite des projets de transformations requièrent, sur un mode agile et professionnel, de l'anticipation, des connaissances techniques RH et une écoute active.

## CONTENU

**Mieux accompagner les agents : mettre en place un cadre global de l'accompagnement des transformations pour soutenir l'encadrement supérieur et professionnaliser les acteurs RH**

L'évolution des missions est souvent le résultat d'orientations relevant de décisions de politiques publiques. L'écosystème douanier est ainsi soumis à des évolutions et l'administration se doit d'intégrer dans sa gouvernance une stratégie d'adaptation pour anticiper et préparer au mieux les changements attendus et réussir les conversions.



L'accompagnement concerne à la fois les managers porteurs des évolutions et transitions, les acteurs du réseau RH et les agents concernés.

### **Des actions spécifiques au bénéfice de l'encadrement**

Le renforcement de la gestion des cadres supérieurs, porteurs du changement sur le terrain, constitue un facteur clé de réussite de la conduite des transformations. L'actualisation du plan managérial douanier (2022-2024) a pour ambition de leur fournir les conditions nécessaires pour un accompagnement optimal des équipes.

Une clarification des parcours de carrière et des attendus des cadres douaniers en termes de valeurs, de compétences et de postes sera apportée. L'attractivité de la carrière courte sera renforcée, avec notamment des mesures d'accompagnement des mobilités géographiques et la révision des épreuves de la sélection d'IP.

La gestion des corps des cadres dirigeants sera sécurisée, en lien avec les travaux menés dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

L'accompagnement des managers nécessite d'avoir une démarche proactive pour mieux les connaître et proposer des postes adaptés à leurs profils dans un contexte de transformation. Il reposera sur :

- une offre de formation et des dispositifs personnalisés et adaptés à leurs besoins aux différentes étapes de leur carrière, en particulier s'agissant de la conduite de projets ;
- une valorisation du parcours au regard des objectifs définis et évalués.

Cet accompagnement sera poursuivi tout au long de la carrière des cadres.

Enfin, des actions dédiées à cette population seront menées sur deux axes forts de la politique RH de la douane :

- la promotion de l'égalité et de la diversité professionnelles, avec le suivi d'indicateurs dédiés et une attention particulière portée aux processus de recrutement et de sélection des cadres supérieurs ;
- les mobilités externes, qui seront encouragées et facilitées par un accompagnement soutenu des cadres à toutes les étapes de leur démarche.

### **Professionaliser les acteurs RH dédiés à l'accompagnement**

Un accompagnement individualisé sera mis en place de façon pérenne, par la mobilisation, dans la durée, des acteurs internes permettant de recueillir et de prendre en compte les attentes professionnelles mais également les situations personnelles de chaque agent.

Au plan local, chaque agent concerné par une transformation pourra ainsi s'adresser au référent restructuration désigné dans chaque DI ou SCN.

Des cellules d'accompagnement locales, regroupant les acteurs dédiés (managers, relais RH territoriaux, correspondants sociaux, médecins du travail, conseiller formation, psychologues...) conseillent et suivent les agents tout au long de leur parcours.

Au plan national, la cellule nationale d'accompagnement anime le réseau des référents restructurations et constitue la correspondante des cellules locales d'accompagnement.

La cellule nationale enrichira les dispositifs existants en s'inspirant notamment des expériences réussies au sein de la douane mais également auprès de nos partenaires ministériels et interministériels.

Ces deux niveaux de cellules exercent leur mission dans une logique de guichet pluridisciplinaire et transverse, couvrant notamment les aspects de gestion, de formation, de prévention au service des agents et de l'encadrement.

La douane recherchera l'appui et le soutien des autres acteurs ministériels et interministériels dans le cadre des dispositifs de transformation.

### **La définition d'un accompagnement des agents lié à l'ensemble des transformations**

Cet accompagnement prend en compte d'une part les dispositions réglementaires interministérielles et directionnelles et d'autre part les dispositions particulières issues de la négociation avec les partenaires sociaux en fonction du périmètre des transformations à réaliser.

S'agissant de l'accompagnement des agents, ces deux niveaux de dispositions portent sur les thématiques suivantes.

### Un socle commun de l'accord :

- mobilisation de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement favorisant les transitions professionnelles (congé de transition professionnelle, droit à l'accompagnement personnalisé, compte personnel de formation, bilan de compétences, congés de formation professionnelle, valorisation des acquis de l'expérience) ;
- mobilisation de l'ensemble des leviers de la politique indemnitaire d'accompagnement des restructurations, notamment ceux issus de la loi de transformation publique (prime de restructuration de service, allocation d'aide à la mobilité des conjoints, indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle, complément indemnitaire) ;
- systématisation de la signature de protocoles avec les administrations d'accueil des missions, afin de formaliser les modalités de reclassement dans l'administration d'arrivée, celles d'un éventuel retour en douane, les mesures d'accompagnement financier et social, et les dispositifs de formation ;
- mise en œuvre d'une communication régulière de proximité pour accompagner les agents au plus près de leurs préoccupations.

### Des dispositions adaptées et négociées

Il s'agit de personnaliser l'accompagnement des agents selon la nature des réformes.

- accompagnement des agents dans leurs choix par les acteurs locaux précités (entretien, information, conseil) ;
- accompagnement des agents dans leurs mobilités.

Les mobilités fonctionnelles donneront systématiquement lieu à l'élaboration d'un parcours de formation personnalisé et, lorsque cela sera pertinent, à la mise en place d'un tutorat. Les écoles et les DI (dans le cadre du plan interrégional de formation) seront mobilisées pour adapter l'offre de formation qui, pour limiter les déplacements des stagiaires, sera dispensée autant que faire se peut en local ou à distance.

Des dispositifs variés et concrets seront mis en œuvre afin d'appuyer les mobilités géographiques :

- aide à la recherche de logement, au déménagement, accompagnement de la recherche d'emploi du conjoint, participation aux dispositifs départementaux ou régionaux de bourse aux emplois, optimisation de l'utilisation des logements de la Masse des douanes dans les zones à forte tension immobilière ;
- suivi des agents, avec la réalisation de bilans réguliers par le référent restructurations ou par la cellule nationale d'accompagnement pour les agents ayant suivi la mission hors douane ;
- adaptation de la politique sociale de l'administration et réflexion avec la Mutuelle des Douanes et l'ODOD pour une mise en adéquation de leurs offres et prestations.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- sécuriser les agents dans leurs parcours individuels en offrant un référentiel, des outils et des structures dédiées à leur accompagnement et en donnant une visibilité dans un contexte de transformations
- accompagner les agents de bout en bout en cas de changement de métier et les rendre acteurs de leur parcours professionnel

### Pour la douane :

- disposer d'agents formés et mobilisés pour exercer les nouvelles missions qui leur sont confiées y compris dans la sphère RH
- favoriser la mobilité interne et externe
- disposer d'une démarche d'accompagnement éprouvée transposable aux transformations à venir

 CHANTIERS

Actualiser le plan  
managérial douanier

Professionaliser  
les acteurs RH  
à l'accompagnement

Définir et mettre  
en oeuvre dans la durée  
l'accompagnement des  
agents

# RÉNOVER LA POLITIQUE RH POUR DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES ET ENRICHIR LES PARCOURS PROFESSIONNELS

Sous-direction RH

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Pour assurer que la douane soit en capacité de remplir le mieux possible ses missions, sa politique RH doit tirer pleinement parti des nouveaux cadres de gestion issus de la loi du 6 août 2019 pour la transformation de la fonction publique et, pour ses cadres dirigeants, de l'ordonnance du 2 juin 2021.

La loi du 6 août 2019 confère explicitement un rôle stratégique à la fonction RH pour faire évoluer plusieurs principes de la politique des ressources humaines.

Ainsi, le cadre et les pratiques du dialogue social sont modifiés, par exemple en supprimant la compétence des Commissions administratives paritaires (CAP) en matière de mutation et de mobilité, pour recentrer celles-ci sur les questions collectives de santé, de sécurité, et de conditions de travail ou pour examiner les décisions individuelles défavorables à l'agent.

D'autres mesures visent à simplifier et à transformer la gestion des RH, notamment au travers de la diversification des recrutements, de l'individualisation des parcours professionnels et des formations, de l'accompagnement des mobilités, notamment externes, alors que d'autres encore renforcent l'égalité professionnelle et la lutte contre des discriminations de toute forme.

L'ordonnance du 2 juin 2021 quant à elle, prévoit une nouvelle approche du management des cadres dirigeants davantage axée sur les profils de compétences, les parcours de carrière et les cursus de formation adaptés au potentiel des cadres supérieurs, mais également aux besoins de l'administration. La logique de grade cède le pas à la logique de compétence et de qualification.

Pour mener à bien son ambition de modernisation et être au rendez-vous de ces engagements, la douane a besoin d'agents compétents, formés, investis pour mettre en œuvre l'ensemble des chantiers contenus dans ce contrat. Dans un environnement en mutation, tirée en particulier par les évolutions technologiques, la politique RH doit s'attacher à identifier les compétences nécessaires à moyen terme et s'assurer qu'elles pourront couvrir les besoins de la douane. Elle doit exploiter toutes les options ouvertes par la loi pour diversifier les recrutements et trouver les bons cadres d'emploi pour les personnels extérieurs à la douane.

Par ailleurs, au niveau collectif, la satisfaction des attentes du corps social en termes de dialogue social, de simplification et d'éthique va conduire la douane à simplifier et dynamiser les règles de gestion RH et à promouvoir la lutte contre les discriminations et l'égalité professionnelle.

## CONTENU

Cet axe va décliner au sein de la douane les cinq titres de la loi de transformation publique :

- promouvoir un dialogue social plus stratégique ;
- transformer et simplifier la gestion des ressources humaines, en particulier en matière d'identification des compétences émergentes et d'ouverture à la diversité des profils ;
- simplifier le cadre de gestion des agents publics ;
- favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics ;
- renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la prévention des discriminations.

### **Promouvoir un dialogue social plus stratégique et sécuriser la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines**

La rénovation des instances du dialogue social, conjuguée avec l'instauration de lignes directrices de gestion (LDG) en matière de mobilité et de promotion, modifie profondément le cadre et la nature de la concertation et des négociations sociales.

Sur le fond, la rénovation du dialogue social, dégagé des sujets de gestion individuelle, va être orientée vers des débats sur les grands thèmes du fonctionnement de la douane, de la qualité et du cadre de vie des agents. Cette nouvelle approche visant à faire porter le dialogue sur les sujets à enjeu requiert d'adapter l'architecture du dispositif de dialogue social et de prévoir une gestion spécifique des droits sociaux. Parmi les contreparties de la fusion des instances, le régime de la négociation s'enrichira de nouveaux outils pour trouver des solutions collectives au niveau des enjeux de service public. Il s'agit en particulier de promouvoir la place des accords collectifs, y compris au niveau local.

L'agenda social sera construit et partagé en prenant en compte la fusion des instances et pourrait reposer sur une charte du dialogue social garante de l'engagement des partenaires à fluidifier les échanges.

Dans la phase de transition, les agents détachés syndicaux qui préparent un retour dans les services feront l'objet d'un accompagnement incluant un bilan professionnel et des formations adaptées.

Les lignes directrices de gestion, désormais examinées en comité technique (futur CSA) et opposables au juge administratif, se présentent sous la forme d'un triptyque décrivant les principes en matière de mobilité, promotion et gouvernance RH. Elles constituent des points d'appui à la stratégie de pilotage des ressources humaines. Elles sont également une opportunité pour l'administration de rendre sa gestion RH plus transparente et lisible.

Les promotions font l'objet de plusieurs orientations liées aux questions de recrutement, de valorisation de la mobilité et d'évaluation des parcours professionnels. Le principe directeur conforte le fait que les promotions s'appuient sur une meilleure reconnaissance du mérite. Cela conduit à introduire le critère de la manière de servir dans l'attribution des primes, et à accroître la part variable de la rémunération.

Les LDG permettent au recruteur de sélectionner les candidats en fonction de leur profil et de leur motivation, en fonction de l'adaptation des compétences aux missions, tout en favorisant la diversité et l'égalité professionnelle homme-femme.

Les LDG sont ainsi un des nouveaux outils managériaux essentiels de la transformation de la fonction publique. Examinées et votées en CT/CSA tous les 5 ans, les LDG « mobilités », « promotions » et « stratégie » continueront à s'adapter aux évolutions constatées sur la base d'un bilan annuel, conformément aux dispositions légales.

### **Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines, identifier et préparer les compétences émergentes**

L'orientation des méthodes d'action de la douane, de plus en plus fondées sur l'analyse de la donnée, situe les besoins de compétences expertes et émergentes dans les secteurs de l'informatique, du numérique et dans celui de l'analyse.

Un autre domaine spécifique, déjà identifié comme sensible, est celui de l'aéromaritime qui requiert des compétences spécialisées et concurrentielles.

Quelle qu'en soit la forme, une démarche constante doit permettre d'identifier et anticiper les difficultés et les besoins de nouveaux métiers ou compétences :

- identifier les filières en tension dans les métiers de la douane : si les filières du numérique (incluant les data scientists) et de l'informatique ont déjà été identifiées et font l'objet d'un plan d'action, d'autres métiers, tels ceux liés aux fonctions support, pourraient en bénéficier également ;
- identifier, dans une perspective de moyen-terme et au travers de l'ensemble des axes stratégiques, les besoins de compétences et les métiers émergents, et préparer les besoins de recrutement et de formation associés.

De plus, afin que ces nouvelles qualifications et compétences opérationnelles soient satisfaites en temps utile, les voies de recrutement devront être repensées (adaptation des concours, recrutement contractuel...), et une attention particulière sera portée à la formation et à la fidélisation des agents de ces secteurs.

Plus généralement, la formation (initiale et continue) est un enjeu et un outil de pilotage important pour garantir l'adaptation des ressources métiers aux compétences métier requises pour la mise en œuvre des axes stratégiques du contrat : la refonte des formations initiales et le renforcement du plan national de formation doivent être poursuivis, et des modalités hybrides de formation sont à développer, notamment pour démultiplier les formations dans les outre-mer et pour assurer la continuité des actions de formation en toute circonstance.

### Ouvrir la douane à la diversité de profils

Les recrutements de la douane restent très largement effectués par voie de concours. Un investissement important doit être fait pour définir une politique d'ouverture de ressources externes et pour mettre en place des modalités de gestion adaptées à ce type de recrutement, notamment pour favoriser l'attractivité et la fidélisation.

Concernant l'attractivité, la politique d'ouverture devient indispensable pour pourvoir en toute sécurité et avec les compétences prérequis, les postes traditionnellement éloignés du cœur de métier des douaniers. Cette ouverture permettra de donner de nouvelles marges de manœuvre aux encadrants dans le recrutement de leurs collaborateurs pour stabiliser leur service et consolider les savoir faire.

Elle donnera également à la douane la possibilité de s'inscrire dans la nouvelle dynamique de gestion voulue par la loi de 2019 pour accueillir des personnels extérieurs, notamment par la voie contractuelle ou du détachement, et dans le sens inverse offrir aux douaniers l'opportunité d'enrichir leurs parcours dans d'autres administrations, grâce à une politique de partenariats.

L'installation d'une structure dédiée à la gestion des recrutements extérieurs et des contractuels pourrait être nécessaire pour gérer au mieux ces modalités d'emploi.

### Approfondir la transparence et la simplification des processus de gestion

Pour assurer un cadre de gestion plus transparente, la publication des postes devient systématique et favorise ainsi l'égal accès aux emplois.

Plus généralement, la douane se doit d'intensifier et de moderniser sa communication RH pour mieux informer ses agents et cadres, mais également mieux se faire connaître de ses partenaires et des publics externes.

Par ailleurs, plusieurs actions de simplification des actes administratifs de gestion seront prévues au profit des agents de la douane, et mises en œuvre dans le cadre de l'axe 15 :

- la simplification des règles de gestion, y compris en matière indemnitaire ;
- la capacité donnée au CSRH de rendre un service de qualité aux agents, notamment en simplifiant les actes de gestion ;
- la création sur le nouvel intranet d'un espace « Ma vie d'agent » au travers duquel chacun pourra avoir accès et effectuer ses démarches RH dans un environnement dématérialisé. Il sera complété par des outils de dialogue modernes et interactifs (chatbot par exemple) ;
- un référentiel de process actualisé sur le rôle des acteurs de la gestion qui fera l'objet de révisions régulières afin de conserver son efficience.

### Favoriser la mobilité et accompagner les transitions

La loi transformation publique encourage prioritairement la mobilité des cadres et agents dans la perspective d'enrichir les parcours de carrières, diversifier les compétences et expériences professionnelles. Cette mobilité, qui doit être organisée et personnalisée, a pour objectif également d'accompagner les agents concernés par les transitions organisationnelles, fonctionnelles ou géographiques. Le champ des possibles s'appuie sur de nombreux dispositifs réglementaires rénovés destinés à faciliter l'adaptation aux transformations.

C'est dans ce cadre législatif que la douane mobilisera l'ensemble de ses compétences et services pour soutenir les choix de mobilité et apporter un appui constant aux personnels dont les postes sont impactés par les transformations.

### Promouvoir l'égalité professionnelle et lutter contre les discriminations

La douane se mobilise pour promouvoir l'égalité professionnelle en tant que démarche intégrée, mobilisant les différents acteurs internes quels que soient leurs niveaux hiérarchiques, imprégnant à la fois les processus RH et les processus métiers, dans une optique assumée de renforcement de la qualité de vie au travail des agents. Le plan pluriannuel 2020-2022, qui sera prolongé sur la base d'un bilan, vise à réduire les inégalités au sein des parcours professionnels, à favoriser la mixité, à lutter contre les violences sexistes et sexuelles, à agir pour favoriser la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle .

De la même manière, doter la douane d'un plan directionnel en faveur de la diversité permettra de rendre la douane plus représentative de la société qu'elle sert, de ne pas la priver de talents, et de réaffirmer une politique RH qui assure l'égalité des chances et la prévention des discriminations.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- donner du sens à l'action au métier au parcours
- enrichissement du contenu du travail et des parcours par l'acquisition de nouvelles compétences
- reconnaissance et valorisation des agents dans leur travail
- investissement des managers dans le parcours des agents
- meilleure qualité de vie au travail, progression de la satisfaction et de la motivation
- promotions basées sur le mérite
- diminution des situations ou expériences de discriminations

### Pour la douane :

- rénovation des pratiques managériales, ouverture au changement
- efficacité du fonctionnement de la structure
- moindre conflictualité
- reconnaissance et valorisation des agents dans leur travail
- promotions basées sur le mérite

# ASSURER DES CONDITIONS DE TRAVAIL DE QUALITÉ ET SÉCURISÉES

---

Sous-direction RH

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

L'environnement de travail des douaniers comporte des risques liés à la sécurité (sécurité des dispositifs de contrôle ou d'intervention, sécurité lors de la manipulation des marchandises contrôlées, sécurité lors de la circulation dans les entrepôts, zones logistiques, portuaires ou aéroportuaires) et à la santé des agents (risque sanitaire, risque lié aux horaires spécifiques).

L'administration des douanes œuvre à réduire ces risques et à améliorer les conditions de travail. Cela passe par des chantiers relatifs aux équipements des agents, à la formation et à la sensibilisation, à la prévention des risques professionnels, à l'immobilier et à l'organisation du travail, ainsi qu'à des sujets plus transverses comme la lutte contre les discriminations et le développement durable.

Par nature, ces travaux doivent être conduits dans la concertation avec les représentants du personnel aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), puis aux formations spécialisées santé-sécurité au travail du comité social à compter de 2022. Dès lors, tant la liste que le contenu précis des chantiers décrits devront être précisés à l'issue d'une phase d'échanges avec les représentants du personnel.

Cet axe englobe l'ensemble des services douaniers : agents de la surveillance et de l'AG-OPCO, agents de France métropolitaine comme des outre-mer, en tenant compte des spécificités auxquelles font face ces derniers<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Environnement ultramarin spécifique, nécessitant des équipements et installations immobilières adaptés, éloignement se traduisant par des temps de livraison des équipements plus longs, moyenne d'âge souvent élevée, se traduisant par un besoin renforcé de suivi en matière de santé / sécurité au travail.



## Mettre à niveau les conditions de travail des agents

### Équipements et locaux

La douane continuera d'améliorer les équipements mis à disposition de l'ensemble des agents effectuant des contrôles.

En matière d'équipements, pour les agents de la surveillance, plusieurs avancées ont été réalisées dernièrement (notamment, à la suite des attentats terroristes, la dotation en armes longues HK pour renforcer la sécurité des contrôles routiers et la mise à disposition en conséquence de gilets porte-plaques résistant aux projectiles d'armes de guerre). L'évolution qualitative des équipements se poursuivra avec l'adaptation de certains matériels (dotations en gilets porte-plaques plus légers sans remise en cause du niveau de sécurité, dotations en modèles de gilets pare-balles davantage adaptés à la morphologie féminine...), ou encore l'adéquation des besoins en équipements aux nécessités induites par les règles d'hygiène, notamment dans le cadre de la crise sanitaire.

Pour les agents des opérations commerciales (dédouanement et contributions indirectes / viticulture), une attention particulière sera de la même manière portée aux équipements de protection individuelle. Il s'agira, sur la base des conclusions d'une mission confiée au pôle ergonomie du MEFR, d'adapter les dotations aux différents contextes de contrôle et aux risques liés.

Les communications seront améliorées, afin d'assurer la sécurité des dispositifs de contrôles et la préservation de l'intégrité des agents. L'outil AGNET, déployé à compter de l'automne 2021, va permettre de doter les agents de la surveillance terrestre d'une solution offrant à tous les acteurs (agents piétons, motocyclistes, maîtres de chien, enquêteurs) des échanges de voix et de données (textes, images photo ou vidéo y compris streaming vidéo) totalement chiffrés et donc sécurisés, sans limite de portée et quel que soit l'environnement de travail (en zone urbaine dense, en zone montagneuse, à bord d'un train, en limite frontalière). Les fonctionnalités d'AGNET concourent à la sécurisation des personnels, à l'optimisation des processus de transmission d'information et de pilotage des opérations.

Cette solution s'inscrit dans la perspective du projet Réseau radio du futur, d'interopérabilité des échanges radio avec d'autres partenaires (Police et Gendarmerie nationales, forces de l'opération Sentinelle, administration pénitentiaire, pompiers, polices municipales, SNCF et RATP, etc.).

En matière d'habillement, l'adaptation des vestiaires se poursuivra dans le cadre du renouvellement des marchés. Il s'agira à la fois d'introduire de nouveaux éléments d'uniforme, principalement pour adapter les dotations aux conditions, notamment climatiques, d'exercice des missions, et de moderniser certains effets

En matière d'immobilier, une attention particulière sera portée à la qualité des espaces de travail des agents, en termes de localisation, de superficie et d'entretien. Le plan de relance sera mobilisé pour financer des travaux de rénovation énergétique, améliorant par là le confort des agents. Par ailleurs, le travail sur l'aménagement des espaces de travail et l'ergonomie des postes de travail (espaces de travail modulables) sera poursuivi, en prenant en considération les nouvelles organisations expérimentées à l'occasion de la crise sanitaire ainsi que les exigences en matière de développement durable.

Les moyens de déplacement seront modernisés. En particulier, le plan de relance sera l'occasion de moderniser une large part du parc de véhicules, en acquérant des véhicules électriques et hybrides et en assurant dans le même temps la mise à disposition de véhicules permettant le transport des équipes et des matériels de contrôle dans des conditions sécurisées.

### Santé

Plusieurs métiers douaniers présentent des caractéristiques propres (travail de nuit ou horaires atypiques, déplacements parfois fréquents, risques sanitaires) qui nécessitent d'en prévenir les risques pour la santé des agents.

Un plan santé sera mis en place, afin de sensibiliser les agents les plus concernés par les risques liés aux sujétions professionnelles, d'identifier et prévenir les risques d'addiction ainsi que les autres comportements à risque pour la santé (ex : nutrition, hygiène de vie, sommeil, etc.). Ce plan sera co-construit avec l'ensemble des acteurs de la prévention, présenté aux instances et mis en œuvre avec la collaboration des médecins du travail. Dans le cadre d'une démarche plus globale de qualité de vie au travail et de responsabilité sociale, le soutien et l'accompagnement d'organismes publics reconnus et d'associations spécialisées sera recherché (Mildeca/Cifad, ANPAA/CDPA).

### Développement durable

L'amélioration des conditions de travail s'inscrit dans une démarche globale de développement durable. En effet, l'environnement revêt une grande importance pour les agents des douanes : 85 % des douaniers estiment que, sur le plan environnemental, il est important que le ministère développe et encourage les bonnes pratiques. 90 % se disent prêts à adopter de nouveaux comportements plus respectueux de l'environnement dans le cadre de leur travail. La mise en œuvre du plan d'action **Douane verte** doit permettre de répondre à cette aspiration et à l'objectif ministériel de positionnement du MEFR à la pointe de la transition écologique. Ce plan d'action devrait

également se traduire par de meilleures conditions de travail, par exemple en matière immobilière par le biais de travaux d'isolation.

## Sécuriser les conditions d'intervention face à la dangerosité croissante des contrôles

### Suivis des incidents et détermination de la conduite à tenir

Les contrôles douaniers s'exercent dans des conditions risquées, qui le sont davantage du fait de la dangerosité du comportement de certains infracteurs.

Les accidents (ainsi que les quasi-accidents) de service doivent faire l'objet d'un recensement et d'un suivi exhaustifs, pour identifier les risques les plus fréquents et les plus graves, et définir les mesures les plus adaptées à apporter pour réduire leur incidence ou leur gravité. L'ensemble des mesures de prévention primaire, secondaire et le cas échéant tertiaire doivent être ainsi définies dans le cadre d'une politique directionnelle de prévention des risques professionnels.

Un recensement des risques est déjà en place au travers des registres hygiène et sécurité et du document unique d'évaluation des risques professionnels (mis à jour chaque année), intégrant une cotation des risques et leur réexamen dans un cadre collectif, donnant lieu à des mesures correctrices.

Par ailleurs, dans la branche de la surveillance, les observatoires régionaux de sécurité sont le lieu privilégié d'échanges fructueux entre les principaux acteurs et responsables de la sécurité, notamment les chefs de POC, les chefs divisionnaires, les moniteurs et officiers de tir, les moniteurs « TPCI » (techniques professionnelles de contrôles et d'intervention). Ils se réunissent au moins une fois par an, pour analyser les incidents qui se sont produits dans leur circonscription et proposer des solutions pour améliorer la sécurité des agents, tant dans le domaine de la formation que celui de l'exécution du service.

Ces actions seront poursuivies et approfondies afin de diagnostiquer les nouvelles menaces constatées lors des contrôles et d'assurer la sécurisation de ces derniers.

En outre, une attention particulière sera donnée aux suites répressives à apporter aux oppositions à fonction et refus d'obtempérer. Celles-ci seront définies et mises en œuvre avec vigueur.

### Modes d'intervention et formations

Les modes d'intervention et les moyens à disposition des agents pour sécuriser les contrôles (stop sticks...) seront régulièrement revus à l'aune du suivi des risques professionnels et des échanges de bonnes pratiques avec les autres forces de sécurité, tout comme les actions de formation TPCI aux situations de contrôle difficiles.

## Prévenir les risques déontologiques

Chargée de missions de service public de lutte contre les trafics, d'ordre public économique et de collecte de fonds publics, la douane a un devoir d'exemplarité totale.

Par ailleurs, l'exemplarité professionnelle permet de protéger les agents de situations à risque et constitue un axe de rayonnement et d'attractivité indéniable pour la douane.

La douane doit donc prévenir les risques déontologiques, en poursuivant la promotion de la charte des valeurs de la douane de 2018 et en appliquant strictement les contrôles internes. Elle doit également maintenir ses capacités d'enquête, d'audit interne et d'inspection, en particulier par le biais de l'Inspection des services, et continuer à être rigoureuse dans l'instruction des procédures et la bonne application des sanctions des dossiers disciplinaires.

A ce titre, un chantier de cartographie et d'intégration des risques déontologiques dans les DUERP sera mené, par métier de la douane, afin d'inscrire dans les actions de prévention structurelle la nécessaire exemplarité des comportements individuels et collectifs.

## Consolider les conditions d'exercice du télétravail ou du travail en tiers-lieu

Le télétravail de crise mis en place à l'occasion de la crise sanitaire s'est traduit par des changements d'organisation qui ont démontré leur intérêt dans certaines situations de travail (meilleure concentration, moindre fatigue) et mis en exergue certains points de vigilance, notamment afin de prévenir l'isolement de certains agents et de maintenir un collectif de travail. Cette expérience doit aiguillonner la réflexion sur la mise en place d'un nouveau régime, pérenne, de télétravail.

Ce nouveau régime, qui a fait l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives du personnel, est mis en place depuis la rentrée 2021. De nouvelles discussions programmées avec les organisations syndicales consisteront à définir les modalités de déclinaison et d'appropriation, en douane, des dispositions du récent accord commun aux trois versants de la fonction publique sur le télétravail.

Cette réflexion devra tirer un certain nombre d'enseignements sur le plan immobilier, en envisageant des schémas innovants (travail en site distant, réorganisation des locaux par exemple).

## ● GAINS ATTENDUS

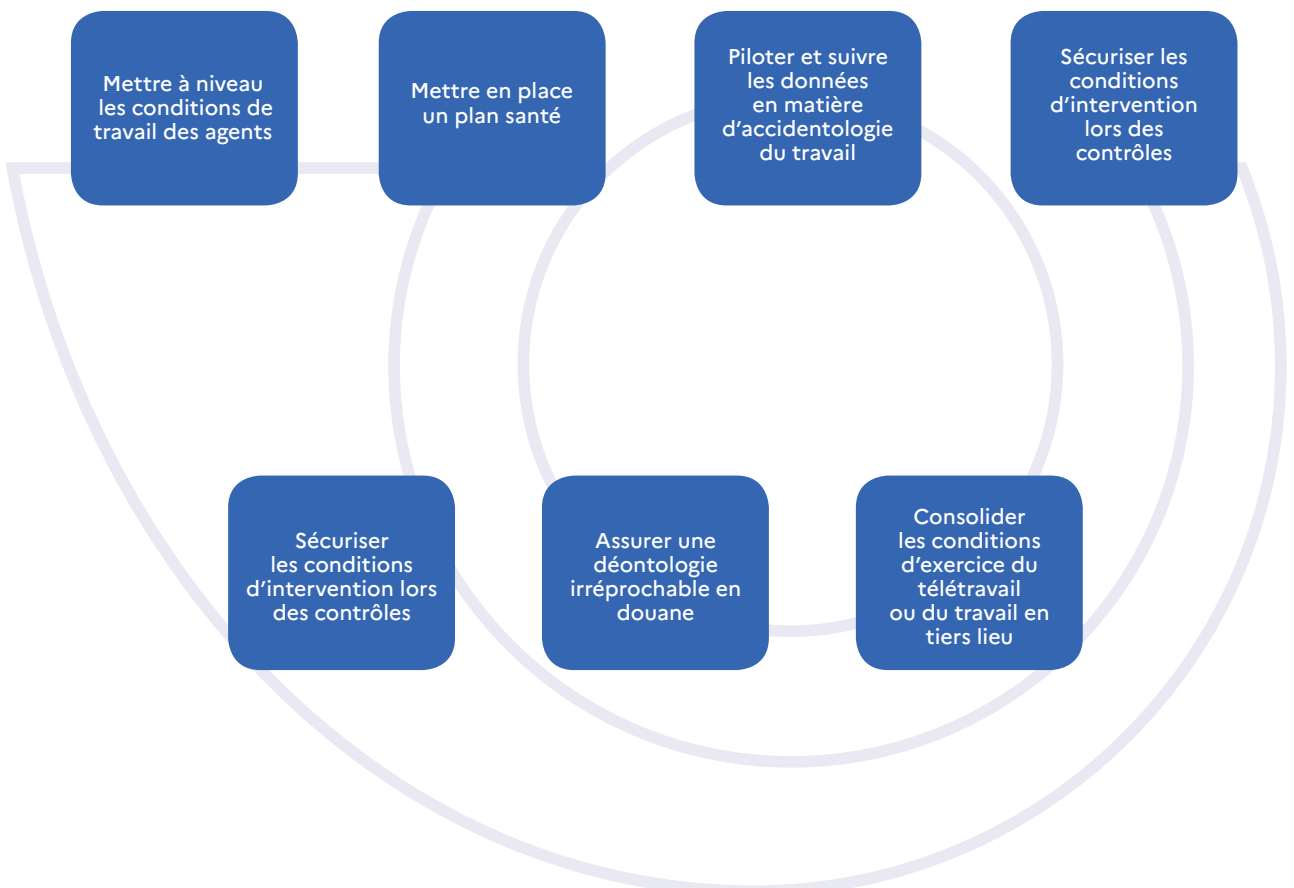
### Pour les agents :

- réduction de la fréquence et de la gravité des accidents du travail
- meilleure qualité de vie au travail
- diminution du stress et augmentation du sentiment de sécurité au travail
- sentiment de satisfaction au travail
- motivation et engagement confortés

### Pour la douane :

- en tant qu'employeur, protection renforcée de la santé et de la sécurité des agents
- meilleure connaissance, et donc maîtrise, de la nature, de la fréquence, de la gravité et de la dispersion des risques professionnels
- meilleure continuité de service grâce au télétravail, notamment en période de crise
- prévention des risques déontologiques
- amélioration de l'image de la douane

## ● CHANTIERS



# Axe 14

La douane se met à l'état de l'art

## DÉVELOPPER DES OUTILS ET MÉTHODES DE TRAVAIL MODERNES POUR ÊTRE DAVANTAGE EN SITUATION OPÉRATIONNELLE

---

Délégation à la stratégie

### PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La douane veut offrir à ses agents les meilleures conditions d'exercice de leurs missions. Cela suppose notamment que ceux qui, sur le terrain, ont besoin d'accéder à leur environnement de travail puissent le faire. Il s'agit donc de fournir des instruments numériques qui permettent aux agents qui effectuent des contrôles de réaliser l'intégralité des tâches directement sur le lieu de travail et en mobilité, sans avoir à retourner à leur bureau pour finaliser le travail.

Plus largement, il est également stratégique de rendre accessible toute l'information nécessaire aux agents pour accomplir leurs missions (instructions, notes, communications de la direction et du ministère) et de mettre en place un environnement de travail numérique à l'état de l'art.

C'est à la fois un enjeu de mobilité, de productivité et de qualité de vie au travail.

### CONTENU

Doter les agents d'outils de mobilité adaptés à leurs métiers (smartphones ou tablettes) leur permettant d'effectuer un maximum de tâches sur le terrain

Les applications déployées sur les smartphones des agents de la surveillance depuis quelques années ont déjà beaucoup facilité le travail sur le terrain. Mais beaucoup de besoins restent encore non couverts, et les fonctionnalités déployées ne s'intègrent pas encore dans une démarche globale, organisée et priorisée.

Il faut donc aller beaucoup plus loin dans cette démarche et se donner pour ambition de permettre aux agents d'effectuer un maximum de tâches et avoir accès à un maximum d'informations ou de fonctionnalités là où ils se trouvent, sans devoir retourner au bureau ou à la brigade pour le faire sur leur poste de travail fixe, ou sans devoir solliciter le CODT. Il s'agit donc de créer et déployer un terminal électronique léger embarqué en mobilité pour l'appui au contrôle (TELEMAC).

La population intéressée est potentiellement large : agents de la surveillance terrestre (BSI et BSE), voire DOD ; agents des bureaux de douane qui effectuent des contrôles physiques ; agents amenés à effectuer des contrôles CI-viti sur place ; enquêteurs (SRE, DED, SEJF).

L'expression des besoins devra être affinée par type d'utilisateur, dans une logique de parcours utilisateur, et probablement selon des méthodologies propres à cette approche. A titre d'exemple, pour un agent vérificateur des opérations commerciales qui réalise un contrôle physique, on pourrait imaginer une consultation en mobilité de la déclaration mise sous contrôle, de l'écran de veille avec le lien vers les profils qui ont conduit au ciblage et la conduite à tenir, et du dossier Banaco. En cas de contrôle conforme, la déclaration en douane pourrait être libérée par l'agent depuis le lieu de contrôle.

Pour un agent de la surveillance, on pourrait imaginer la consultation de son ordre de service et de sa cote de service Mathieu, ainsi que la possibilité de lire la bande MRZ des documents d'identité d'une personne contrôlée et d'interroger, outre le ROC, les fichiers des antécédents douaniers (ROC), judiciaires (TAJ) ou le FPR.

Pour tous, cela comporterait aussi :

- la consultation de la documentation utile aujourd'hui disponible sur Aladin, les pages intranet ou les fichiers partagés des CRPC (seuils transactionnels, numéros d'appel du Parquet, consignes locales, affaires récentes, etc.) ;
- la dématérialisation de l'ensemble des formulaires papier potentiellement utilisés lors d'un contrôle et que les agents emmènent aujourd'hui avec eux en version papier : bulletin de contrôle, fiche prélèvement d'échantillon, fiche consentement fouille à corps, fiche réquisition interprète, fiche réquisition médecin, etc ;
- la rédaction de procédures contentieuses : procès-verbaux de constatation ou transactionnels, actes de consignation ou de saisie de marchandises.

Le chantier technologique devra prendre en compte de nombreuses adhérences : projet AGNET, perspective du déploiement du Réseau radio du futur (RRF).

Il pourra s'appuyer sur le retour d'expérience de NéoGend, tablette utilisée par la DGGN qui repose sur un système d'exploitation propre, créé et géré en interne à la DGGN. Une étude approfondie de NéoGend et un retour d'expérience des gendarmes sur la conception, le maintien en condition opérationnelle, les forces et faiblesses de l'outil serait riche d'enseignements et pourrait conduire à reprendre toute ou partie de leur solution, en l'adaptant au contexte douanier.

### Moderniser les canaux d'échange et de diffusion de l'information par un intranet rendu plus opérationnel

D'importantes facilitations et améliorations dans les conditions d'exercice des missions sont également attendues de la refonte de l'intranet douanier.

Aujourd'hui recueil d'actualités et de documentation, il doit devenir un outil opérationnel, accessible sur tout support, profilé selon le métier de l'agent, dans lequel c'est l'information qui va à l'agent et non l'inverse.

Cela comprend :

- une nouvelle stratégie éditoriale, avec des dispositifs garantissant au lecteur la fiabilité et la pertinence des informations présentes sur le site
- une nouvelle stratégie de communication, articulant le niveau central et le niveau local pour la production d'informations.

### L'environnement de travail numérique

Les besoins en matière d'environnement de travail numérique évoluent. Le numérique doit permettre aux agents d'assurer leurs missions dans des conditions optimales. La DGDDI a initié un vaste chantier de modernisation des infrastructures et du matériel :

#### • Un poste de travail adapté et plus performant

Poursuivre le déploiement de matériels performants et adaptés. La douane a fait l'acquisition de plus de 5500 PC portables en 2021. Cette stratégie permet de répondre d'une part au développement du travail à distance et d'autre part au besoin de disposer d'un matériel plus performant.

#### • Des outils collaboratifs

Des outils collaboratifs ministériels tels qu'Osмосе permettent le stockage et le partage de l'information en toute sécurité. Le développement des outils de visioconférence permet aussi de maximiser le nombre de participants à des réunions ou temps d'échange tout en supprimant les déplacements et donc le temps perdu dans les trajets.

- **Des débits réseaux augmentés**

Un projet de modernisation des infrastructures réseaux et une politique d'augmentation des débits réseaux sur l'ensemble du territoire ont été initiés afin d'améliorer les temps de réponse et ainsi améliorer les conditions de travail dès 2022.

- **Une nouvelle offre de service avec l'arrivée du WiFi**

Le déploiement de bornes WiFi sur site sur le plan national va permettre aux agents de se connecter au réseau de la douane dans les salles de réunion et mettre à jour leurs terminaux mobiles douaniers (smartphones, tablettes) directement sur site.

- **Une messagerie efficace, disponible et sécurisée**

Un vaste chantier de modernisation de la messagerie est lancé. L'ambition est de proposer un service plus performant à l'ensemble des agents en apportant de nouvelles fonctionnalités avec notamment la mise à disposition d'un drive pour le partage des documents.

- **Une expérience utilisateur améliorée avec Agent connect**

Il s'agit de faire évoluer la brique d'authentification afin de la rendre compatible avec l'outil d'identité numérique interministériel Agent connect, et ainsi proposer aux agents des parcours utilisateurs simplifiés.

Le développement de l'environnement numérique de travail fera l'objet d'une évaluation régulière de la part des utilisateurs au travers d'un baromètre sur la satisfaction des agents.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- une amélioration des conditions de travail, la satisfaction de disposer d'outils numériques ou collaboratifs à l'état de l'art, adaptés aux missions, permettant de gagner en simplicité et en efficacité
- le temps agent dédié aux opérations de gestion, à la recherche de l'information, ou aux trajets sera diminué, libérant plus de temps pour l'action

### Pour la douane :

- une plus grande efficacité dans le fonctionnement de la structure, un lien plus étroit entre administration centrale et réseau
- le temps libéré pour l'action génère des gains de productivité

## CHANTIERS

Terminal électronique  
léger embarqué en  
mobilité pour l'appui  
aux contrôles  
(TELEMAC)

Nouvel Intranet

Environnement de  
travail numérique



# SIMPLIFIER, DÉMATÉRIALISER, SUPPRIMER LES PROCÉDURES OBSOLÈTES ET AMÉLIORER LA RELATION AUX USAGERS

---

Délégation à la stratégie

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La douane gère un très grand nombre de procédures, comportant souvent de forts enjeux juridiques, économiques ou d'efficacité. Elle est reconnue comme une référence pour plusieurs d'entre eux : en particulier, le dédouanement des marchandises par la douane française est l'un des plus rapides d'Europe.

La démarche stratégique vise à étendre ce niveau de performance, en faisant de la douane une administration à l'état de l'art et déployant des organisations et des outils idoines pour être plus performante et efficace.

La douane s'engage ainsi dans un programme de révision de ses processus. Les objectifs de ce programme de simplification et dématérialisation relèvent de plusieurs registres : meilleure fluidité de la relation usager, gains de productivité, suppression des tâches répétitives et, par voie de conséquence, montée en valeur ajoutée des postes de travail.

Ce projet s'inscrit dans un mouvement interministériel plus large, consistant à mettre en avant la démarche centrée sur les usagers, particulièrement soutenue par le ministère de la Transformation et de la Fonction publique et financé par le Fonds pour la Transformation de l'Action Publique (FTAP) et à améliorer l'efficacité de l'action publique.

Certains de ces chantiers sont d'ores et déjà identifiés, et doivent désormais être approfondis. D'autres seront sélectionnés dans les prochains mois, à la suite d'un travail d'analyse des processus existants. Ce travail d'analyse impliquera les acteurs concernés : services et agents des douanes ainsi que les usagers du service public douanier (entreprises et particuliers). Les processus sélectionnés feront l'objet d'une démarche de réingénierie et de simplification, qui pourra être adossée à de l'automatisation et de la robotisation.

Une attention particulière devra être portée à l'évolution des agents concernés par la révision de ces processus et la transformation de leurs missions. Par ailleurs, ce programme fera l'objet d'une concertation dans le cadre du dialogue social.



## CONTENU

### Examiner l'opportunité et la faisabilité d'un centre de gestion financière

Lors du comité interministériel pour la transformation publique du 5 février 2021, le Premier ministre s'est engagé à accroître les marges de manœuvre et la responsabilité des gestionnaires publics grâce à une réforme de l'organisation financière de l'État. Une circulaire a été établie en ce sens invitant chaque ministère, notamment, à expérimenter une gestion en mode de centre de gestion financière (CGF) dès 2022, ce mode de fonctionnement étant appelé à être généralisé à partir de 2023.

Pour réfléchir aux impacts de cette circulaire sur la chaîne intégrée de la dépense douanière, une mission de cadrage visant à évaluer l'opportunité en douane du mode CGF et sa faisabilité a été confiée aux représentants du service facturier (SFACT), du centre de services partagés (CSP) et du bureau Finances et immobilier (FIN1).

Ces travaux dresseront un état des lieux de la chaîne de dépense intégrée de la douane (ressources mobilisées au SFACT et au CSP, activité, performance). Ils évalueront les bénéfices pouvant être éventuellement attendus de l'adoption par la douane du mode CGF, selon les différents modèles d'organisation. Enfin, ils apprécieront plus globalement les coûts-avantages de chacun de ces modes de gestion selon différents critères, notamment sociaux.

### Simplifier et rationaliser la sphère RH

Il s'agit d'inscrire pleinement la douane dans la stratégie de transformation numérique de la fonction RH définie par la DGAFP, la DINUM et le CISIRH, afin de réduire les coûts informatiques spécifiques, permettre des gains de productivité et sécuriser et simplifier les processus en menant à bien les actions suivantes :

- poursuivre la consolidation des SIRH sur les fonctions socle de la gestion RH selon une trajectoire basée sur la convergence et la mutualisation des systèmes : il s'agit d'exploiter l'ensemble des potentialités de SIRHIUS (généralisation de la gestion du temps et des absences, promotions...) et de poursuivre le transfert des actes encore produits par la direction générale vers le CSRH ;
- dématérialiser complètement les processus et les documents : la dématérialisation permet de revoir les processus et les organisations dans une optique de rationalisation, de simplification, d'enrichissement et d'ouverture des données publiques. La dématérialisation concernera les processus de demande de télétravail, de temps partiel, de transmission des arrêts maladie et l'ensemble du dossier individuel et du dossier comptable de l'agent, ainsi que les copies de concours ;
- fluidifier les processus dans la logique du « Dites-le nous une fois » en s'appuyant sur cette dématérialisation aboutie des données et des documents ;
- offrir aux agents et aux acteurs RH de nouveaux services et usages : l'intranet comportera un portail « ma vie d'agent » par lequel chacun pourra avoir accès et effectuer ses démarches RH ;
- mieux maîtriser l'adéquation entre compétence requise et compétence détenue : des outils seront développés pour recenser et gérer les compétences ;
- disposer d'outils de pilotage de la politique RH performants et partagés : les outils ministériels et interministériels seront adaptés et partagés entre les différents acteurs, mutualisant les indicateurs, les référentiels, les solutions et s'appuyant sur une plus large mobilisation des données existantes. Ainsi, la construction de l'outil de suivi des effectifs sera consolidée et des tableaux de bord seront établis.

### Réingénierie des processus internes

Les processus internes à la douane les plus structurants en termes d'effectifs concernés et de gains d'efficacité potentiels seront expertisés afin, lorsque c'est pertinent, d'opérer leur réingénierie et de les outiller par des robots pour les tâches automatisables.

La démarche de réingénierie appliquera une méthode structurée, impliquant en premier lieu une identification des processus devant prioritairement faire l'objet d'un travail de fond. Pour ce faire, la DGDDI s'appuiera sur ses travaux antérieurs, ainsi que sur les propositions des sous-directions, de l'Inspection des services et des services déconcentrés.

Une fois sélectionnés, les processus seront expertisés sous les angles suivants :

- leurs tâches constitutives du point de vue des agents en charge de ces processus ;
- leurs aspects réglementaires ;
- les SI employés ;
- leurs modalités d'organisation et de fonctionnement ;
- les liaisons entre les différents services et/ou acteurs des processus expertisés.

Une fois le diagnostic effectué, des recommandations seront formulées en utilisant plusieurs leviers, par ordre décroissant de priorité :

- lorsqu'elle n'existe pas, la formalisation du processus existant ;
- la simplification, y compris réglementaire et SI, de ce processus ;
- sa dématérialisation le cas échéant ;
- sa réorganisation, notamment en réduisant le nombre de parties prenantes et en fluidifiant les process ;
- le recours à la robotisation à chaque fois que cette option est pertinente.

Sont notamment identifiées prioritairement comme axes de travail : la création d'un outil de dédouanement pour les particuliers (modalités de dédouanement simplifiées et numériques), la mise en place d'un outil intégré et dématérialisé de construction, visa et diffusion des notes et courriers.

De façon plus séquencée dans le temps, seront également conduites : une action de modernisation des process, des outils et de l'organisation des services dans le cadre des missions nouvelles attribuées à la douane (e-commerce par exemple), une action de rénovation des modalités de fonctionnement des services de contributions indirectes dans un objectif de modélisation de leur organisation, et l'automatisation d'une partie de la création de la cote de service.

### Renforcer la qualité de service dans les processus douaniers

Depuis plusieurs années, les services de l'État travaillent à améliorer l'accueil de leurs usagers, qu'il s'agisse d'un accueil physique ou en ligne, par téléphone ou par courrier, grâce aux engagements Marianne. Pour faire progresser encore davantage la qualité du service rendu et développer la confiance entre l'administration et les usagers, le Gouvernement a décidé en 2019 de franchir une étape supplémentaire :

- il a conçu un programme unifié d'amélioration continue centré sur l'expérience usager, appelé Services Publics +,
- il a mis en place un observatoire de la qualité des services publics numériques, visant à suivre la numérisation de 250 services dits iconiques sur la base d'un ensemble de critères, notamment la satisfaction des usagers, l'existence d'une version mobile, la disponibilité du service, l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, l'existence d'une aide en ligne et la charge de ressaisie.

La douane s'inscrit pleinement dans cette démarche interministérielle, qui constitue le socle de sa démarche de qualité. Pour ce faire, elle définit une stratégie de long terme d'amélioration de la qualité, tant en ce qui concerne les méthodes d'évaluation de la qualité de service que la mise en place d'un dispositif d'amélioration continue sur la base des enseignements des évaluations.

Ainsi, les actions suivantes seront conduites vis-à-vis des différents types d'usagers, particuliers et professionnels :

- mieux évaluer leurs besoins pour aboutir à une véritable co-construction des services qui leur sont fournis. Cela passera notamment par la diversification de l'évaluation (mise en œuvre de comités d'usagers, déploiement des outils interministériels de recueil des avis) et l'accroissement de la fréquence des enquêtes, de manière à mettre en œuvre les correctifs nécessaires et répondre aux nouveaux besoins identifiés ;
- améliorer l'accueil et l'assistance, en définissant des principes adaptés à chaque mode de contact des usagers ;
- simplifier les démarches : simplification des formulaires, accessibilité et assistance dans les démarches en ligne, renforcement des collaborations avec d'autres administrations dans une logique de guichet unique et du « Dites-le nous une fois » ;
- personnaliser la relation avec les usagers en mettant en œuvre le droit à l'erreur et en adaptant les services aux usagers à besoins spécifiques (situations de handicap, illettrisme...) ;
- assurer la transparence des résultats de la qualité de service en continuant de mettre en œuvre le programme interministériel Transparence, qui s'est notamment traduit par l'affichage des résultats trimestriels dans tous les lieux accueillant du public depuis 2019.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs chantiers internes seront conduits. Un travail sera mené pour mieux orienter les usagers et améliorer l'accessibilité tant physique que numérique des services douaniers. Des parcours de formation à la qualité de service à destination des agents seront élaborés et les métiers en relation avec les usagers seront valorisés. Les outils de gestion de la relation usagers (gestionnaires de files d'attente, outils de prise de rendez-vous en ligne, outils de communication) seront perfectionnés.

Des évolutions structurelles pourront également être conduites, après expertise : la participation au programme France services, permettant potentiellement de multiplier les points de contact avec les usagers de la douane, sera explorée (cf. axe 10) et la question du renforcement et du positionnement de la cellule numérique, qualité de service et relation à l'utilisateur sera posée.

## ● GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- enrichissement des postes de travail par la diminution des tâches répétitives, permettant la libération de temps agent pour des tâches plus valorisantes

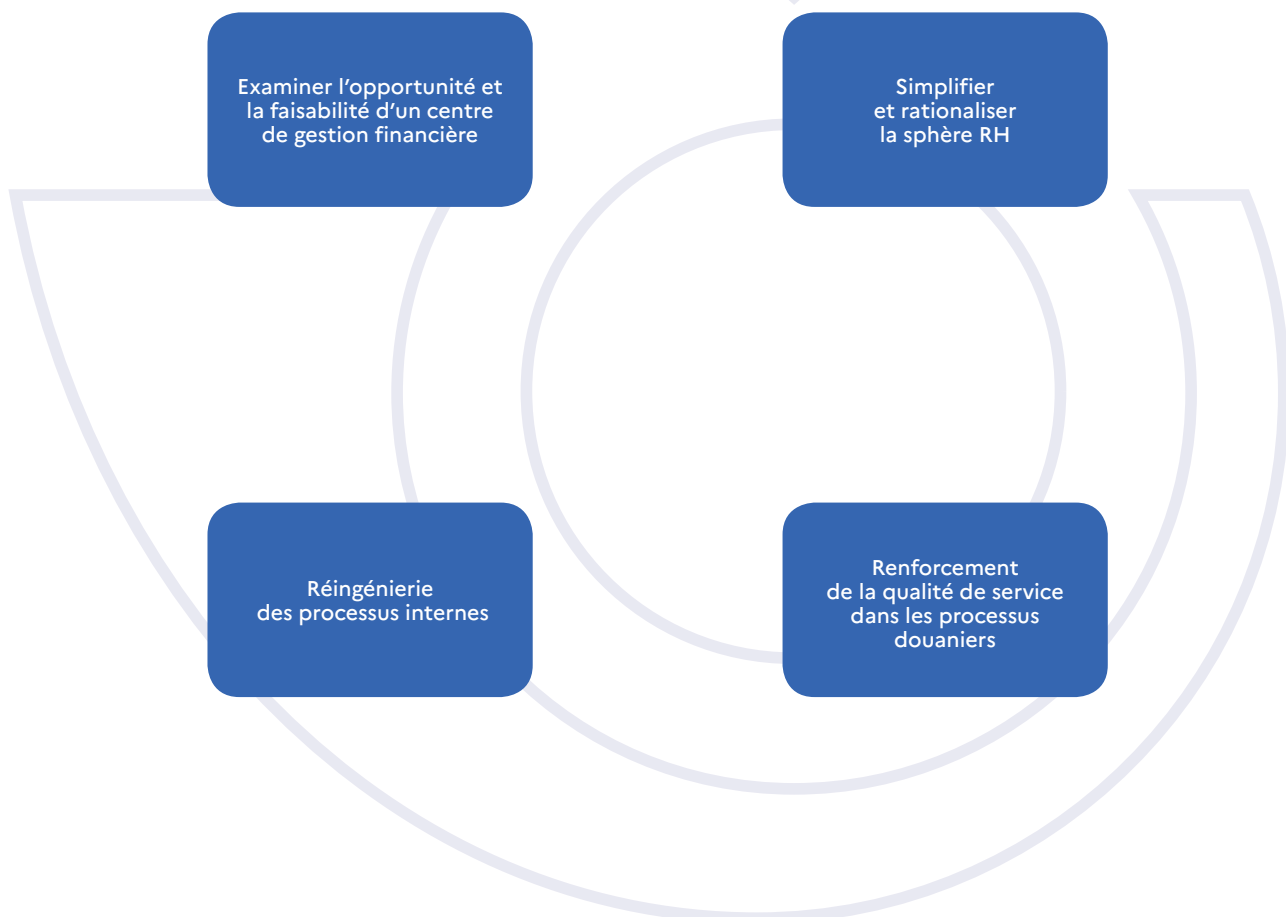
### Pour la douane :

- service de meilleure qualité aux usagers (meilleur taux de réponse, montée en gamme du service)
- gain de surface utile dans les immeubles de fait de la réduction des espaces de stockage dans les bureaux grâce à la dématérialisation
- image plus moderne de la douane, en tant qu'administration qui travaille le sujet de ses relations avec les usagers

### En termes d'efficience et d'efficacité :

- pour la douane, gains de productivité pouvant être redéployés vers d'autres missions
- pour les opérateurs économiques, gains de productivité, de temps et de trésorerie, en leur évitant la répétition de tâches administratives

## ● CHANTIERS



# ASSURER LE RAYONNEMENT DE LA DOUANE ET DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS ET PARTENAIRES EXTÉRIEURS

---

Délégation à la stratégie

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Administration opérationnelle par excellence, la douane est en charge de la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques relatives à la marchandise et à la frontière : économiques (fluidité et sécurité des flux de marchandises lors de leur passage en frontière), financières (protection des intérêts financiers de l'Union européenne, lutte contre la fraude et le blanchiment), d'ordre public (contrôle aux frontières, lutte contre les stupéfiants, contrefaçons), de renseignement (appartenance de la DNRED au premier cercle), environnementales (respect des normes, CITES, lutte contre la pollution marine), agricoles (régulation et contrôle de la filière vitivinicole), de santé publique (contrôles sanitaires), de défense nationale (contrôle des biens à double usage, respect des prohibitions), d'action de l'État en mer (sauvetages, surveillance des pêches, lutte contre les pollutions marines), etc.

Par ailleurs, parce que la douane se situe au cœur des flux de marchandises, en autorisant leur franchissement des frontières, elle est un acteur incontournable de la vie économique et travaille en lien étroit avec les entreprises, dont elle contribue à soutenir la compétitivité sur les marchés internationaux. En effet, dans un contexte économique international concurrentiel, la douane doit d'une part, permettre aux opérateurs du commerce extérieur de sécuriser et d'optimiser leur processus de dédouanement afin de fluidifier les délais d'acheminement des marchandises et d'autre part, valoriser l'attractivité logistique et économique de la plateforme France. Parce que la douane est une administration de la frontière, elle est en interaction constante avec des services étrangers et les partenaires institutionnels qui y sont également implantés.

Dès lors, l'efficacité de la douane dans l'exercice de ses missions passe par une collaboration nourrie avec les autres administrations nationales, européennes et internationales, ainsi que la poursuite du travail de fond mené avec les acteurs économiques pour sécuriser les filières, leurs échanges internationaux et mieux lutter contre la fraude, notamment en matière de contrefaçons.

Parallèlement aux partenariats opérationnels qu'elle noue, la douane a un intérêt stratégique à s'irriguer des idées, données, technologies, et expertises de l'extérieur, et à rayonner pour améliorer sa visibilité et sa notoriété dans les écosystèmes administratifs, économiques et académiques afférant à la frontière et à la marchandise. Sans qu'elles soient coordonnées, plusieurs actions des services de la douane vont d'ores et déjà dans ce sens :

- la DNRFP participe au réseau des écoles du service public et organise avec elles des échanges d'élèves. Elle accueille des délégations internationales et accueille des élèves étrangers en formation continue. Elle dispose de partenariats avec universités et grandes écoles ;
- la DRI et le réseau des attachés douaniers coopèrent avec les autres administrations françaises pour mettre en œuvre la politique internationale de la France, et travaillent avec les douanes d'autres pays (Organisation mondiale des douanes, coopérations opérationnelles et coopérations techniques internationales) ;
- la MAEE tisse des liens étroits avec les entreprises et fédérations professionnelles, et contribue à assurer le rayonnement de la douane dans les milieux économiques ;
- le bureau de la communication assure le rayonnement de la douane à travers des actions de communication diverses : lien avec la presse nationale et régionale, campagnes sur les réseaux sociaux ou encore présence de la douane lors de salons ou événements.

## CONTENU

Le développement des coopérations avec les autres administrations et les partenaires extérieurs a une double vocation :

- **opérationnelle** : développer et valoriser l'ensemble des partenariats tissés au quotidien par la douane pour améliorer son efficacité dans l'exercice de ses missions, tant dans les fonctions métier (améliorer la lutte contre la fraude et l'accompagnement des entreprises, grâce aux processus, données et expertises partagées avec les autres administrations) que support (formations, marchés publics, etc.). Les chantiers liés aux coopérations opérationnelles sont repris dans les autres axes stratégiques ;
- **stratégique** : il s'agit d'assurer le rayonnement de la douane vers l'extérieur, avec notamment pour objectif que la douane, reconnue en tant qu'administration opérationnelle et d'exécution, devienne l'administration de référence sur ses domaines de compétence de la frontière et de la marchandise. Il s'agit également de nourrir la réflexion et l'action de la douane des idées et outils venus d'en dehors. Les chantiers liés aux coopérations stratégiques sont repris dans cet axe 16 et décrits ci-après.

### Développer une stratégie d'influence de la douane et assurer son rayonnement

L'objectif de ce chantier est de faire de la douane une administration de référence dans ses domaines d'action, la frontière et la marchandise, ainsi qu'en matière de transformation publique.

Pour ce faire, plusieurs leviers seront actionnés :

- communication, à la fois grand public et visant des publics spécifiques (échanges interadministrations, interventions dans des séminaires, salons professionnels, publications) pour mieux faire connaître la douane et son action ;
- mise en place d'une communication institutionnelle autour de la « Douane de demain » auprès des élus nationaux, des directeurs d'administration centrale, des élus des territoires à forte présence douanière ou à forts enjeux douaniers, et des préfets et des directeurs d'administration dans les territoires ;
- contribution à la réflexion sur les enjeux inhérents à la douane (frontière, action économique, sécurisation des échanges et du territoire) dans des revues, cercles de réflexion, travaux universitaires ;
- interventions de la douane dans les cycles de formation initiale ou continue des cadres de l'État, au travers des thématiques liées aux frontières ou aux marchandises ;
- stratégie de placement de douaniers sur des postes stratégiques à l'extérieur, dans une logique d'optimisation des moyens et de rayonnement au sein des autres administrations ;
- jumelages et partenariats avec des douanes étrangères ;
- plus grande visibilité à l'OMD et meilleur portage de thématiques (et de réussites françaises) auprès du secrétariat général de l'institution ;
- influence par l'organisation de l'accueil de douaniers étrangers en parcours de formation dans nos écoles et déploiement de formation à l'étranger ;
- présence de la douane lors de journées portes ouvertes des écoles et développement des cours donnés dans l'enseignement supérieur et les instituts de formation ;

- renforcement du réseau de communicants dans le réseau déconcentré, permettant de toucher les réseaux locaux de diffusion de l'information via une connaissance approfondie des acteurs territoriaux en place ;
- examen de l'opportunité de la création d'un réseau de « porte-paroles » de la douane (cadres dirigeants) permettant de faire rayonner la douane à travers une présence accrue dans les médias (presse, télé, etc.) ;
- après examen approfondi, possibilité de mettre en place une réserve citoyenne permettant de faire rayonner la douane, en prenant appui sur les expériences d'autres forces de sécurité.

### Mettre en place une fonction prospective

La prospective vise à permettre à la douane de réagir et d'anticiper face aux défis qui se posent à elle dans ses cœurs de métier de la frontière et de la marchandise (mutations économiques et logistiques, évolution de la criminalité) et dans les nouveaux outils qui se développent (données massives, intelligence artificielle, blockchain, etc.).

Cette fonction prospective reste à construire, à travers plusieurs canaux :

- les remontées internes à la douane, ainsi que du réseau des douaniers détachés dans d'autres administrations ;
- les actions menées aux niveaux international, européen et dans les douanes étrangères ;
- le dialogue avec les structures portant la stratégie et l'innovation dans les autres administrations ;
- le dialogue avec les partenaires privés, spécialement ceux en interaction étroite avec la douane (acteurs du transport et de la logistique, acteurs économiques et industriels) ;
- les partenariats et la veille académiques.

Le développement de ces canaux de remontée d'information s'accompagneront du déploiement d'une capacité d'analyse prospective. Ces travaux ne déboucheront naturellement pas tous sur des réalisations concrètes. Selon les cas, il pourra être décidé de ne pas donner suite ou d'approfondir un sujet, d'abord au sein d'une délégation transverse (délégation à la stratégie, délégation aux relations internationales...) puis au sein d'un service métier une fois la réflexion mûrie.

Les thématiques de prospective concerneront potentiellement l'ensemble des métiers douaniers : métiers de la frontière et de la marchandise (y compris dans leurs spécificités géographiques, par exemple en outre-mer), fonctions support, garde-côtes, renseignement.

La prospective sera naturellement développée en coordination avec les travaux relatifs aux données et à l'innovation (cf. axes 17 et 18), tous concourant à la réflexion sur les missions et outils futurs de la douane.

### Former les douaniers aux enjeux de la frontière et de la marchandise

Ce chantier visera, en formation initiale et continue, à doter les douaniers d'une compréhension de l'environnement administratif et économique dans lequel la douane intervient. Ces formations devront être adaptées aux différents publics concernés. Cela peut inclure également un volet spécifique de formation « découverte des enjeux du monde de l'entreprise » en formation initiale des élèves inspecteurs et des cadres ainsi qu'en formation continue.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- valorisation du travail et des missions de la douane
- renforcement des échanges avec les agents des structures partenaires
- sur le long terme, développement des possibilités de mobilités dans d'autres administrations

### Pour la douane :

- rayonnement de la douane vers l'extérieur

### En termes d'efficacité :

- irrigation de la douane par des idées, données, technologies, et expertises de l'extérieur, lui permettant de mieux exercer ses missions

En termes d'efficacité :

- meilleure répartition des tâches avec les administrations partenaires

## ● CHANTIERS

Développer  
une stratégie d'influence  
de la douane et assurer  
son rayonnement

Mettre en place  
une fonction  
prospective

Former les douaniers  
aux enjeux de la  
frontière et de  
la marchandise  
et améliorer la  
connaissance du  
monde de l'entreprise



# INVESTIR LE MONDE DES DONNÉES

---

Délégation à la stratégie

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Les données sont un puissant levier de transformation des organisations. Or la douane dispose d'un patrimoine de données remarquable au travers de ses quelques 200 applicatifs, alimentés principalement par les opérateurs économiques et par ses agents.

Mettre en valeur ce patrimoine tout en l'enrichissant de données externes permet de proposer de nouveaux services, avec le potentiel de modifier en profondeur la manière d'assurer les missions de la douane, qu'il s'agisse de l'efficacité des contrôles, du service aux opérateurs ou de l'administration elle-même.

A date, les données de la douane ne sont pas encore administrées de manière à permettre de libérer ce potentiel : les bases de données et les champs de ces bases sont mal connus et très peu documentés, les référentiels ne sont pas unifiés, la qualité n'est pas pilotée, les principes de conformité et de sécurité ne sont pas explicités et communiqués, les processus de travail embryonnaires, les outils encore incomplets, la culture des données perfectible, etc.

Pour se donner les moyens de ses ambitions en matière de données, la douane doit donc s'attacher à construire une « usine de données » pour collecter, stocker et utiliser les données de manière fiable et industrialisée, et approfondir sa capacité à exploiter les données. Cela passe par :

- des principes de gestion des données ;
- des processus d'exploitation des données ;
- un cadre juridique et de sécurité clair et partagé ;
- des outils et des infrastructures ;
- une organisation et une montée en compétence.

## MISE EN PLACE ET EN FONCTIONNEMENT DE « L'USINE DE DONNÉES »

### Principes de gestion des données

Une bonne exploitation des données au service de l'ensemble des utilisateurs suppose tout d'abord de mettre en place une documentation des bases de données, en relation avec les métiers (catalogage). Une attention particulière



doit être apportée aux référentiels (par exemple : liste des accords bilatéraux, liste des ports et aéroports, etc.). Sur ces bases, les données issues des différents applicatifs sources sont ingérées automatiquement dans un lac de données puis préparées et mises en qualité selon des modes opératoires à définir.

Cela permet de les mettre à disposition dans des conditions facilitées et fluides aussi bien des utilisateurs internes que, sous certaines conditions, de certains utilisateurs externes. Les accès aux données sont supervisés, tracés et contrôlés et les droits de modification octroyés selon des règles strictes afin d'éviter la multiplication de copies concurrentes des mêmes bases de données et de respecter les règles de conformité. Les conditions de conformité de l'utilisation des données au sein du lac de données avec les cadres juridiques et de sécurité applicables, notamment en matière de lutte contre la fraude, seront analysées, si nécessaire actualisées, et mises en œuvre.

Ces travaux seront menés en concertation avec les responsables des applicatifs sources et les architectes ; ils contribuent en effet à l'urbanisation du système d'information. En cible, ces principes de gestion des données seront étendus à ces applicatifs afin d'agir sur les modalités de saisie des données (data quality by design) et de superviser un véritable cycle de vie de la donnée (data lineage : création, utilisation, suppression).

### Processus d'exploitation des données

Faire fonctionner « l'usine de données » de la douane suppose de faire travailler ensemble des profils variés, au sein d'entités différentes : métiers utilisateurs des données, équipes de spécialistes des données (data scientist, data engineer, data steward, scrum master, développeur...), équipes informatiques enfin, en charge des infrastructures, des applicatifs sources, de la gestion de la plateforme Big Data et du lac de données, de la coordination et du pilotage des projets.

En parallèle de la mise en place de l'infrastructure de base, la plupart des actions à mener étant récurrentes, des processus sont en cours de mise en place afin de garantir le bon fonctionnement de « l'usine de données ». Il s'agit de référentiels de tâches définis en commun et associés à des entités et à des profils responsables.

Parmi les processus-clés, on peut citer l'ingestion des données, la qualification et l'industrialisation des cas d'usage, la mise en place de nouveaux domaines décisionnels, le maintien en condition opérationnelle de la plateforme Big Data et des cas d'usage, la suppression et l'archivage des données, l'échange de données avec des partenaires externes. Ces processus feront l'objet d'une animation afin de garantir leur utilisation, leur appropriation et leur adaptation.

Enfin un cadre méthodologique d'agilité à l'échelle et de planification des charges en fonction des ressources est en cours de mise en place en concertation avec l'ensemble des acteurs, afin d'optimiser le pilotage de « l'usine de données » de la douane, d'anticiper son dimensionnement et d'adapter si nécessaire la charge prévisionnelle à la capacité à faire.

### Cadre juridique et de sécurité

La prise en compte de ces deux dimensions est essentielle car elle conditionne la valorisation des données. D'ores et déjà les cas d'usages font l'objet d'une analyse juridique approfondie au regard en particulier de la conformité à la législation sur la protection des données personnelles, et cela se poursuivra dans le cadre de l'approche par processus. Il est également prévu de procéder à une analyse d'impact (selon la procédure mise en place par les règles RGPD) de la plateforme Big Data dans son ensemble. Les règles de conformité applicables pour l'ensemble de la douane (RGPD, mais aussi archivage, suppression, conservation, transparence des algorithmes, etc.) devront être précisées et la conformité mise en œuvre selon une feuille de route à définir.

La conformité aux règles de l'open data fait aussi partie des actions qui seront entreprises. La douane s'attachera à publier sur [data.economie.gouv.fr](http://data.economie.gouv.fr), dans les règles de l'art, les jeux de données actuellement publiés sur [douane.gouv.fr](http://douane.gouv.fr), voire d'autres jeux de données à identifier.

Enfin, une homologation de sécurité relative à la plateforme Big Data (environnements de production, pré-production et développement) sera lancée avec une attention particulière portée à la sécurisation des échanges avec l'extérieur, à la traçabilité des accès aux données et à la mise en œuvre de mesures organisationnelles fortes.

### Outils et infrastructures

Dès 2016 une plateforme Big Data a été mise en place, sur la base d'une approche internalisée et dite « best of breed » c'est-à-dire avec la volonté de réaliser l'intégration de différents composants choisis parmi les meilleurs disponibles.

La douane a fait le choix, comme la plupart des autres administrations françaises, de positionner ces composants sur ses propres infrastructures (serveurs, locaux, énergie, etc.) dont elle assure la mise à disposition, la maintenance, etc. (approche « on-premises » par opposition à l'approche « cloud », qui sera actualisée à l'aune de l'évolution de la doctrine de l'État en matière de cloud).

La phase de construction de la plateforme est en cours de finalisation avec l'installation des principaux composants. La première priorité consistera à consolider cette approche afin d'offrir un haut niveau de qualité de service. L'intégration d'autres composants permettant de mettre en œuvre les différentes techniques d'Intelligence Artificielle et l'ouverture de la plateforme vers l'extérieur sont prévues en 2021 et 2022. Des contacts opérationnels sont et seront entretenus avec la DGFiP en vue d'étudier les conditions d'un éventuel rapprochement des 2 plateformes Big Data. L'accent sera enfin mis sur la capacité d'industrialiser rapidement les cas d'usage.

L'ouverture de la plateforme sur l'extérieur dans des conditions de sécurité satisfaisantes sera également une priorité stratégique des années à venir.

### Organisation et montée en compétence

La douane s'est dotée de compétences tant internes qu'externes, et déploie une démarche d'internalisation progressive, avec une équipe Big Data à la DNSCE et une à la sous-direction SI, qui constituent « l'usine de données » de la douane. La poursuite de la démarche d'internalisation passe par une analyse du dimensionnement nécessaire, en fonction notamment du nombre de cas d'usage prévus, tant du côté maîtrise d'œuvre que du côté métier et maîtrise d'ouvrage. La réussite des recrutements prévus et la fidélisation des profils en place est une priorité et un plan d'action autour de l'attractivité sera décliné. La dynamique lancée avec la désignation de référents métiers de la donnée dans certaines sous-directions sera maintenue.

Des actions de formation et de sensibilisation aux enjeux des données seront également mises en place pour accompagner les agents en charge des données mais aussi ceux qui sont appelés à utiliser les données ou à contribuer à leur valorisation.

## OBJECTIFS DE LA VALORISATION DES DONNÉES

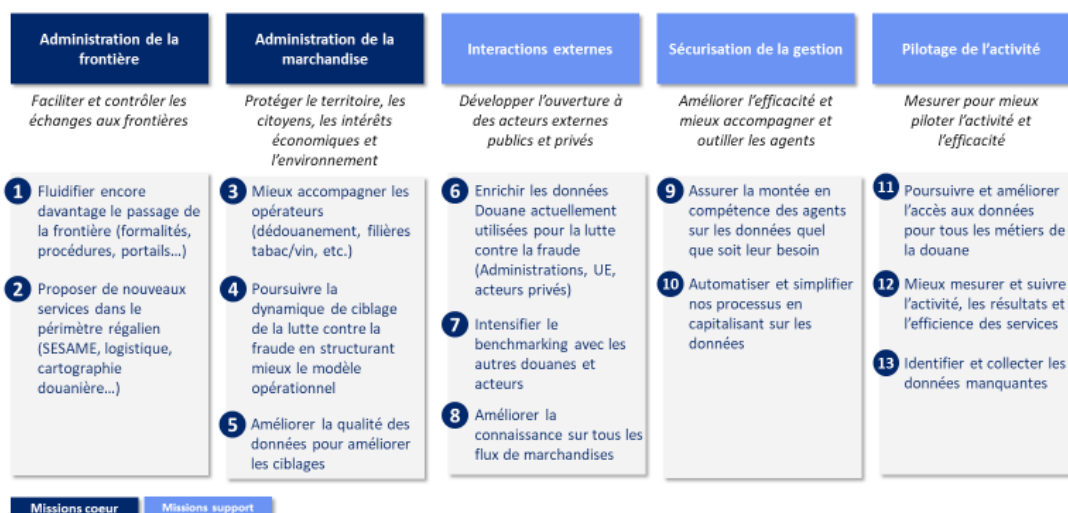
### Vue d'ensemble de la valorisation des données

L'ensemble des métiers ont été consultés sur les enjeux stratégiques associés aux données. La synthèse de cette consultation est la suivante :

Sur cette base, on peut catégoriser ainsi les axes stratégiques de la douane pour lesquels les données revêtent un caractère stratégique :

- l'amélioration du ciblage ;
- la rationalisation de l'activité et l'amélioration du pilotage de la douane ;
- l'allègement des tâches de gestion et l'amélioration du service rendu.

### Vue d'ensemble des enjeux métier de la douane en matière de données



Divers cas d'usage ont été identifiés et sont actuellement sur le métier, que ce soit en phase de qualification (exploration du cas d'usage en vue du passage ou non en phase de développement), de développement (réalisation d'un prototype) ou de déploiement (passage en production sur le SI de la douane).

### L'amélioration du ciblage

L'amélioration passe à la fois par le renforcement du rôle du SARC en matière de ciblage mais également par l'outillage des autres services en charge du ciblage (CRPC) et des contrôles (unités de surveillance et bureaux de contrôle).

Le SARC a, tout d'abord, pour mission de fournir aux services de terrain des cibles à des fins de contrôles. Composé d'une cinquantaine d'analystes douaniers, il a constitué une cellule de data science depuis 2017, pour épauler ces analystes. Cette cellule traduit en data science les besoins exprimés par les analystes ; elle fournit également aux analystes des cibles sélectionnées à l'aide de techniques de data science et de datamining, les analystes procédant à une levée de doute avant de transmettre éventuellement la cible aux services de terrain. La cellule apporte enfin également un appui technique aux analystes pour l'intégration de nouveaux outils pour automatiser ou améliorer les investigations.

Durant les dernières années, la cellule de data science du SARC est montée progressivement en compétence, en explorant plusieurs domaines. Parmi les domaines explorés avec succès on peut citer, dans le domaine de la fiscalité et protection des intérêts financiers (PIF), les droits anti-dumping, la minoration de valeur dans le textile, la viticulture, le transit et l'octroi de mer et, dans la sphère de la recherche de prohibitions, la détection d'atypies.

A l'avenir, la capacité d'analyse de données du SARC sera renforcée afin de lui permettre d'explorer davantage de cas d'usages en parallèle et de nourrir ainsi les ciblage futurs et de faire évoluer les cas d'usage industrialisés (exemples des atypies et de la logique de score opérateur, à approfondir). Pour cela il est crucial de nourrir les analyses du SARC avec des données externes (par exemple : aviation d'affaire, données fiscales, manifestes maritimes...). L'enrichissement des outils disponibles sur le lac de données (streaming, cartographie, data analyse, bases de données orientées graphe...) est aussi nécessaire pour renforcer l'efficacité des ciblage. Le SARC s'engage enfin actuellement dans une démarche de mesure améliorée de son activité liée à la data science.

S'agissant de l'outillage des autres services douaniers, certains cas d'usage en cours du programme Valorisation des données ont pour objectifs :

- d'améliorer la lutte contre les trafics de tabac (cas d'usage cartographie tabac et webscraping tabac) pour les services chargés de l'orientation des contrôles et la surveillance ;
- d'outiller le travail de veille écran en assistant les agents grâce à un score intelligent d'intérêt de mise sous contrôle.

### La rationalisation de l'activité et l'amélioration du pilotage de la douane

Dans ce domaine les cas d'usages suivants sont en cours de développement/déploiement :

- Le cas d'usage déploiement routier a pour objectif d'optimiser le déploiement des effectifs de surveillance et des stratégies de contrôle sur les axes routiers. Il a également pour ambition d'améliorer la coordination axiale entre brigades.
- Le pilote performance a pour ambition de tester « en grandeur nature » sur la plateforme Big Data le calcul de 12 indicateurs relevant des différents métiers de la douane (lutte contre les trafics, dédouanement, viticulture...) et de les restituer sous format tableau de bord. Ce pilote doit permettre de calibrer la refonte plus globale des outils utilisés par la douane pour l'ensemble de son pilotage (décisionnel).
- La cartographie des débits de tabac et du risque tabac a notamment pour objectif afin d'améliorer le suivi du monopole tabac en outillant par un outil de cartographie les décisions d'implantation et déplacement des débits de tabac.

### L'allégement des tâches de gestion et l'amélioration du service rendu

Dans ce domaine les cas d'usages suivants sont réalisés ou en cours :

- En matière de ressources humaines, l'objectif poursuivi est notamment de proposer de nouveaux services aux agents des douanes :
  - un simulateur de mutation permet de doter les agents d'un calculateur de points de mobilité en libre-service ;
  - à l'automne 2021 est déployé un chatbot RH. Le but est de répondre aux questions RH de premier niveau des douaniers, de les orienter utilement et de décharger les agents des pôles RH et du CSRH.
- S'agissant de l'accompagnement des opérateurs dans leurs démarches à l'international, deux outils ont été développés dans FIDEL afin de :
  - donner aux agents des PAE la capacité de répondre rapidement et exhaustivement aux demandes de visibilité des opérateurs, d'identifier les opérations de dédouanement atypiques et le risque fiscal ;

- doter les agents d'une vision simple, complète et cartographiée des opérateurs afin de leur apporter un conseil proactif et personnalisé.

Les travaux liés à un meilleur accompagnement des entreprises se poursuivront avec le projet "vision 360° - viticulture" avec pour objectif de proposer une vue cartographique et statistique de l'ensemble des entreprises vitivinicoles et de leurs informations spécifiques.

À l'avenir, l'accélération des échanges de données avec les acteurs des divers écosystèmes avec lesquels la douane interagit (ports, aéroports, maritime, e-commerce, données logistiques, données financières, bancaires et d'assurances...) est porteuse d'un potentiel de transformation. En s'appuyant sur son rôle pivot de tiers de confiance la douane peut en effet obtenir de nouvelles données et les utiliser pour gagner en productivité (traçabilité des marchandises, calibrage des garanties, sécurisation des paiements...) ou apporter un meilleur service aux opérateurs (visibilité sur leur activité, conseils ciblés).

Enfin, l'amélioration de la qualité des données et de l'outillage associé en matière de ressources humaines (gestion des carrières et des compétences, collecte des avis des agents, etc.) et d'autres domaines (gestion immobilière, achats...) permettra, en liaison avec l'axe 15, d'optimiser la gestion de la douane.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- nouveaux outils ou outils complémentaires apportant des données plus précises, plus complètes, mieux visualisées, tant pour les missions douanières que pour la gestion des carrières, la gestion comptable, etc.
- meilleure ergonomie des interfaces de saisie

### Pour la douane :

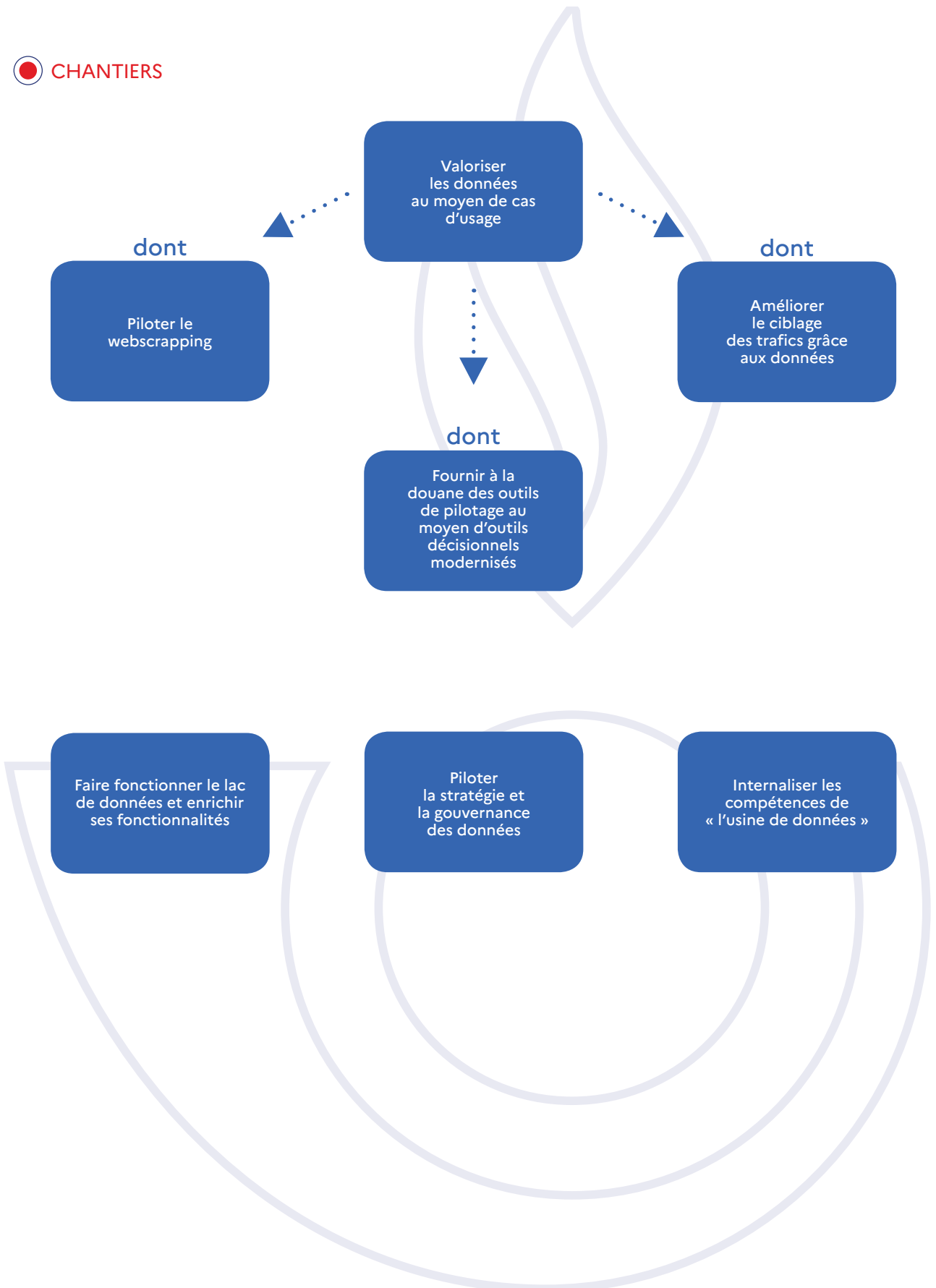
- contrôles mieux ciblés à partir des déclarations (ICS, Delta, CIEL, Dalia 2...)
- apport de services et de conseils plus pertinents aux opérateurs
- fluidification des flux à la frontière

### En termes d'efficacité :

- meilleur pilotage de l'activité

### En termes d'efficience :

- réduction de tâches répétitives ou manuelles
- aide à l'optimisation de l'emploi des ressources



# DIFFUSER UNE CULTURE DE L'INNOVATION ET DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE AU PROFIT DE L'EXERCICE DES MÉTIERS

Délégation à la stratégie

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

La douane voit ses métiers et méthodes de travail évoluer en profondeur, du fait du transfert des missions fiscales, de sa stratégie 2022-2024, et plus généralement des mutations des frontières, des flux de marchandises et des circuits de fraude, ainsi que du développement des potentialités issues du numérique. Il s'agit pour la douane de saisir les implications de ces évolutions et de s'y adapter voire d'en tirer profit pour exercer ses missions.

Afin de réussir cette transformation, l'innovation doit être au cœur de son projet. Il s'agit :

- de créer de nouveaux outils et de nouveaux process ;
- d'adopter de nouvelles méthodes de travail (promotion de la transversalité et du mode projet, création d'un environnement de travail collaboratif favorable à l'émergence de nouvelles idées) à même de favoriser l'émergence d'idées et d'accélérer la mise en œuvre de projets.

Des démarches d'innovation existent déjà en douane, par des programmes structurés comme Valorisation des données (cf. axe 17), mais aussi et surtout par la richesse des initiatives et adaptations locales.

La douane a pour ambition de catalyser ces initiatives et de développer une véritable culture de l'innovation. Les facteurs clés de succès de cette démarche sont :

- de placer l'innovation au plus près du terrain et de la mettre au service de l'ensemble des services douaniers. Le succès de la démarche d'innovation se mesurera à l'aune de ses résultats pour aider les douaniers à mieux exercer leurs missions à la frontière et sur la marchandise. Il se mesurera également à la capacité de la douane à identifier les pratiques innovantes locales, et à capitaliser et à diffuser celles qui portent le plus de valeur ;
- d'être ouvert à l'innovation venue de l'extérieur, ce qui nécessite de la veille prospective et des partenariats (cf. axe 14) ;
- de maîtriser les technologies à même d'appuyer ou de créer l'innovation : donnée (cf. axe 17), robotisation, blockchain ;

- d'employer pleinement les ressources interministérielles et ministérielles en matière d'innovation ;
- d'associer l'ensemble des acteurs métier à la démarche, au-delà de la seule sphère de la technologie et du numérique.

## CONTENU

Cet axe stratégique a vocation à établir un processus d'innovation en douane, depuis l'idéation jusqu'à l'accélération et l'industrialisation de projets. Cette ambition doit être sous-tendue par l'appropriation de technologies, une évolution de la culture douanière et une stratégie d'ensemble.

### Accélération

L'accélération des projets comportera deux facettes :

- l'accélération de projets structurants à travers de méthodes innovantes de conduite de projet et de design collaboratif, par le biais d'un laboratoire d'innovation, intitulé **Douane Lab**. Celui-ci comportera un lieu emblématique, à Roissy, ouvert aux services douaniers et aux partenaires extérieurs, ainsi qu'une équipe dédiée combinant connaissance métier et expertise méthodologique ;
- l'accélération des projets repérés par les appels à projets internes susmentionnés, via un incubateur intégré au **Douane Lab**. Celui-ci offrira aux projets sélectionnés un accompagnement et un budget, qui iront croissants à mesure que le concept prouve sa faisabilité et sa valeur, jusqu'à ce qu'il soit repris par un service métier. L'accompagnement combinera coaching et compétences en systèmes d'information. L'incubateur pourra s'appuyer, lorsque c'est pertinent, sur le développement de cas d'usage dans le cadre du programme Valorisation des données.

Ces outils d'accélération s'appuieront pleinement sur les outils interministériels (start-ups d'État, entrepreneurs d'intérêt général...) et ministériels (Bercy Lab) disponibles. Ils seront pilotés par la délégation à la stratégie par le biais du laboratoire d'innovation, en collaboration étroite avec les autres services et spécialement la sous-direction des systèmes d'information.

### Détection et sélection d'idées innovantes

Ce chantier vise à capter les idées comportant un potentiel d'innovation avec de la valeur pour la douane, et de sélectionner celles qui comportent le plus de valeur pour résoudre des problèmes identifiés ou améliorer l'efficacité ou l'efficacité d'une de ses missions. Ces idées peuvent venir :

- de l'extérieur (autres administrations, entreprises, monde académique, douanes étrangères) : les partenariats prévus à l'axe 16, ainsi que la mise en place d'une veille technologique, permettront de détecter ces tendances et le cas échéant de les approfondir pour évaluer leur valeur pour la douane ;
- de l'intérieur : seront mises en place des modalités pour détecter et évaluer les bonnes pratiques et des outils innovants au sein des services douaniers, puis valoriser et diffuser les meilleures d'entre elles, ainsi que les recommandations d'audit internes les plus structurantes. Ces processus seront déployés progressivement à compter de 2022, selon une temporalité identique au développement d'une culture de l'innovation en douane.

Est également prévu le déploiement d'appels à projets internes qui, à l'issue d'une période de sélection, permettront aux meilleurs projets de bénéficier d'un incubateur. Les thématiques de ces appels à projets seront définies avec les directions métier, en fonction de leurs problèmes et enjeux, et pourront l'être avec les partenaires extérieurs (autres administrations, acteurs économiques, gestionnaires d'infrastructures).

Ces outils veilleront à associer étroitement les services déconcentrés, y compris outre-mer.

Par ailleurs, l'identification et la sélection des projets innovants pourront s'appuyer sur de nouvelles approches (design thinking, expérience utilisateur (UX), etc.). Elles sont aujourd'hui utilisées pour mettre l'expérience de l'utilisateur final au cœur de la problématique de conception en valorisant la co-construction et l'échange permanent entre cet utilisateur final et les équipes de développement.

### Technologie

Les technologies doivent faire gagner du temps, apporter une aide à la décision, sécuriser les activités, tout cela au plus près du terrain sur des supports mobiles en temps réel.

Le RPA (automatisation des processus), levier essentiel dans la transformation doit permettre, de faire plus vite en améliorant les conditions de travail. L'automatisation doit permettre d'alléger les tâches les plus fastidieuses

et de concentrer les agents vers des tâches de valeur ajoutée. Ces travaux peuvent porter essentiellement sur les fonctions supports mais des potentialités métiers peuvent également être explorées.

En s'appuyant sur l'intelligence artificielle (IA), il est possible de créer de la valeur autrement avec plus d'efficacité. Au cœur de l'innovation, la stratégie des API est fondamentale afin de s'affranchir de certaines contraintes.

Enfin les travaux autour de la blockchain permettraient de garantir l'intégrité et la sécurité des données ou encore la certification des documents.

### Stratégie

Une stratégie d'innovation sous-tendra l'ensemble de ces initiatives. Elle s'appuiera sur les meilleures pratiques en vigueur dans les secteurs public et privé. Elle évoluera à mesure que les besoins d'innovation et la culture interne de la douane en la matière évolue.

Elle sera établie en étroite coordination avec le schéma directeur des systèmes d'information, compte tenu des implications numériques de l'innovation, notamment en matière d'infrastructures et de briques applicatives transverses.

### Culture

Le développement d'une culture de l'innovation en douane est indispensable pour permettre aux idées d'émerger et favoriser l'adoption des meilleures d'entre elles. Cette culture peut faciliter l'adaptation de la douane aux transformations qu'elle connaît dans ses métiers et son organisation.

Si cette culture commencera à être diffusée dès à présent en promouvant les nouveaux outils d'innovation susmentionnés, elle ne montera en intensité que dans un deuxième temps afin de pouvoir s'appuyer sur les premiers résultats pour emporter l'adhésion. Elle comportera trois volets :

- une communication aux agents sur les innovations en cours, en tâchant de favoriser leur participation tant pour l'idéation qu'au niveau du prototypage, sur le modèle des cas d'usage de Valorisation des données ou d'AGNet ;
- la formation des managers à l'innovation, pour leur faire prendre conscience de leur rôle pour détecter, encourager, faire naître l'innovation, et les impliquer dans la définition des priorités fixées aux programmes d'innovation ;
- la valorisation des innovateurs, en particulier dans leur parcours de carrière.

## GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- améliorer les conditions de travail notamment par des méthodes managériales davantage participative et collaborative
- valoriser les métiers et les idées en provenance du terrain
- bénéficier d'outils permettant de résoudre des problèmes métier / d'améliorer les conditions d'exercice des missions

### Pour la douane :

- disposer de davantage d'outils pour mener à bien les missions
- instiller de nouvelles méthodes de travail, permettant d'accélérer la conduite de projet et d'améliorer la transversalité
- rendre les agents davantage acteurs du changement et leur motivation
- accroître son positionnement dans l'écosystème interministériel en matière d'innovation ; améliorer sa visibilité

### En termes d'efficacité :

- améliorer les modalités de ciblage et la lutte contre la fraude et ses résultats dans les différents secteurs
- outiller les services douaniers en matière d'action économique pour renforcer le caractère proactif du conseil



En termes d'efficience :

- permettre l'automatisation de certaines tâches
- optimiser l'allocation des ressources

## ● CHANTIERS

Développement de partenariats externes dans l'innovation

Établissement d'un système de remontée, évaluation et valorisation des bonnes pratiques

Déploiement de technologies favorisant l'innovation

Développement d'une culture de l'innovation

Douane Lab et incubateur

# SÉCURISER LE TRANSFERT DE MISSIONS FISCALES

Anny Corail

## PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Le Gouvernement a décidé d'unifier le recouvrement de l'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales). Cette réforme majeure a pour objectif d'assurer aux entreprises un service fiable et sécurisé, avec le souci de mettre à leur disposition un interlocuteur fiscal unique et un portail unique de recouvrement tout en maintenant un niveau de contrôle efficace garantissant les recettes de l'État et des collectivités locales.

Elle se traduit notamment par le transfert de plusieurs pans de la fiscalité gérée par la douane :

### Transferts actés en loi de finances

Les lois de finances 2019, 2020 et 2021 ont acté les transferts suivants vers la DGFiP et la Direction des Affaires Maritimes (DAM) selon un calendrier établi jusqu'en 2024.

TAXES DÉJÀ TRANSFÉRÉES	ANNÉE
Taxes sur les boissons non alcooliques (BNA)	1 <sup>er</sup> janvier 2019
Composantes « hors déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	1 <sup>er</sup> janvier 2020
Composante « déchets » de la TGAP Taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) TVA sur les produits pétroliers	1 <sup>er</sup> janvier 2021

TAXES À TRANSFÉRER	ANNÉE
Taxes intérieures de consommation (TIC) sur l'électricité (TICFE), sur le gaz naturel (TICGN) et sur les charbons, les houilles, les lignites et les coques (TICC) TVA à l'importation (généralisation de l'autoliquidation de la TVA pour les redevables assujettis) Recouvrement des droits de navigation : droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et droit de passeport Dans le prolongement de cette mesure, la gestion et le contrôle des droits de navigation ainsi que de la francisation seront transférés à la DAM. Par ailleurs, la DGDDI transférera la mission de conservation des hypothèques maritimes aux greffes des tribunaux de commerce à la même date.	1 <sup>er</sup> janvier 2022
Amendes douanières de nature autre que fiscale	1 <sup>er</sup> janvier 2023
Recouvrement des droits sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs (contributions indirectes ou CI) Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) Taxe spéciale de consommation (TSC) Taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB)	1 <sup>er</sup> janvier 2024

### Transfert envisagé : les droits de port

L'ambition de centralisation du recouvrement intègre les droits de port. Toutefois, le principe et les modalités du transfert de la gestion de ces droits doivent encore être définis et faire l'objet d'un texte législatif.

Les services déconcentrés sont informés régulièrement des modalités des transferts pour lesquelles une action de leur part est requise, sous la forme de points d'étape qui seront complétés par des FAQ et d'instructions de fin de gestion. Il en ira de même pour les services comptables s'agissant du transfert des RAR.

Cet axe n'aborde pas l'accompagnement des agents dont les missions sont transférées, qui est traité par l'axe 11 « Accompagner les transformations ».

## CONTENU

### Sécuriser la fin de gestion des fiscalités

- Gestion des liquidations et du recouvrement courant des taxes jusqu'au terme de la compétence de la douane, selon la taxe.
- Gestion des remboursements de toutes les taxes avec un focus sur les TIC et la TICPE.
- Gestion des recouvrements forcés et du transfert des RAR : modalités pratiques et calendrier à définir.
- Règlement des réclamations et des dossiers contentieux toujours en cours ou susceptibles d'être constitués dans les délais de reprise ou de prescription.
- Organisation des contrôles portant sur des faits générateurs antérieurs à la date de transfert.
- Numérisation des dossiers de francisation/passeports et des hypothèques maritimes.
- Relation usagers : assurer aux redevables une communication commune avec la DGFiP sur les transferts et transmettre à la DGFiP et à la DAM les informations utiles pour garantir la continuité des dossiers redevables.

## Organiser les interactions DGFiP / douane

### TVAI :

- Appuyer la DGFiP pour mettre en œuvre les nouvelles modalités de gestion de la TVAI :
  - organiser le transfert des données nécessaires au pré-remplissage de la CA3 ;
  - mettre en œuvre les évolutions nécessaires dans les Delta, dès 2022, pour une application automatique de l'autoliquidation de la TVAI pour l'ensemble des redevables assujettis ;
  - sécuriser le transfert informatisé des données relatives à la base imposable de la TVAI en deux étapes : 2022 (uniquement les données relatives aux opérations taxées) ; 2023 (transferts des données relatives aux opérations taxées et à certaines opérations non taxées + transferts de données non arrondies) ;
  - construire un dispositif d'information des redevables relatif aux montants transférés à la DGFiP pour le pré-remplissage de la CA3 ;
  - définir une chaîne d'assistance DGDDI/DGFiP efficace pour traiter les problèmes éventuels liés au contrôle automatique du numéro de TVA intracommunautaire FR du redevable assujetti, au moment du dédouanement.
- Définir le périmètre de compétence de chaque administration en matière de contrôle de la TVAI. Optimiser les échanges de renseignements et coordonner les contrôles.

### Transfert des amendes :

- Identifier avec la DGFiP les *process* adéquats et adapter la rédaction des textes.
- Traiter le cas des saisies, retenues des fonds pour sûreté des pénalités et consignations.
- Organiser le maniement des deniers publics dans les affaires contentieuses et les retenues temporaires d'argent liquide (MOD).

### CI :

Définir le lien et les *process* entre les services douaniers qui liquident les taxes (liquidation contentieuse et non contentieuse) et le service chargé du recouvrement de la taxe (y compris définition des modalités de gestion des garanties).

### TICPE :

Consolider le périmètre du transfert suite à l'audit de l'IGF.

## Organiser les interactions DAM/douane

Faciliter les contrôles propres de la DGDDI, en permettant l'accès aux bases de données de la DAM, ainsi que ceux à l'intersection des compétences respectives de la DAM et de la DGDDI.

### Tirer les conséquences du transfert de fiscalités sur l'organisation et le réseau des recettes interrégionales

À l'issue de ces transferts, la DGDDI restera compétente pour le recouvrement des droits de douane et de l'octroi de mer, représentant 3,4 Mds€ en 2020.

Aussi, le transfert impose de repenser dans son ensemble l'organisation de la perception des recettes non transférées, afin de disposer à terme d'un réseau comptable :

- efficient, visant à optimiser le taux d'intervention des perceptions douanières ;
- répondant aux contraintes opérationnelles propres à la douane (gestion des garanties dans le respect du droit européen, gestion du numéraire...).

Le calendrier de cette réorganisation tiendra compte des risques afférents à la fin du recouvrement des fiscalités par les recettes interrégionales, ainsi que des risques liés aux systèmes d'information.

### Tirer les conséquences du transfert de fiscalités sur l'organisation de la direction générale

Le transfert affectera l'activité de plusieurs sous-directions de la direction générale, spécialement celle de la fiscalité douanière. Afin de tirer les conséquences de ce nouveau périmètre, tout en sécurisant la période de transition et en continuant à piloter les missions fiscales restant de la compétence de la douane, l'organisation de l'administration centrale devra être adaptée.

## ● GAINS ATTENDUS

### Pour les agents :

- cadrer les missions de fin de gestion et définir les modalités applicables
- articuler les missions de la douane avec celles de la DGFIP (contrôles notamment)
- définir le fonctionnement à terme du réseau comptable

### Pour la douane :

- transférer dans de bonnes conditions les missions à la DGFIP et consolider les besoins en effectifs pour la fin de gestion
- solder les travaux de recouvrement portant sur des taxes transférées

### En termes d'efficience :

- réussir l'unification au niveau de l'État, du recouvrement des recettes
- optimiser le taux d'intervention des perceptions compte tenu de la perte du recouvrement des fiscalités

## ● CHANTIERS

Assurer la fin de gestion  
des fiscalités transférées

Organiser les interactions  
avec la DGFIP et avec  
la DAM en matière de  
contrôles

Tirer les conséquences  
du transfert de fiscalités  
sur l'organisation et  
le réseau des recettes  
interrégionales

Tirer les conséquences  
du transfert de fiscalités  
sur l'organisation de la  
direction générale





**Direction générale des douanes et droits indirects**  
11, rue des Deux communes - 93558 Montreuil Cedex

**[www.douane.gouv.fr](http://www.douane.gouv.fr)**

**Novembre 2021**