

## **Fiche n° 2 : Missions et priorités de la douane**

La douane a toujours su évoluer avec son environnement (construction européenne, mondialisation des échanges, crises sanitaires, augmentation de la menace terroriste, etc.) autour de son cœur de métier qu'est la régulation des flux de marchandises. Son action et son efficacité sont reconnues et saluées par ses partenaires et les autorités politiques.

### **I – Des missions qui ont vocation à être recentrées**

Ses missions sont aujourd'hui au nombre de trois :

- La **protection du territoire national et européen** : son rôle de police de la marchandise l'engage dans la lutte contre les grands trafics frauduleux et le démantèlement de filières criminelles, la protection des citoyens, des entreprises et des consommateurs. Elle concourt également à la lutte contre le terrorisme, et la DNRED est un membre reconnu du premier cercle de la communauté du renseignement ;
- Le **soutien à l'économie** : la douane est partie prenante de la chaîne logistique et du commerce international. Elle assure le service public du dédouanement de manière rapide, efficace, avec un souci constant de faciliter et de sécuriser les processus de dédouanement et d'accompagner les entreprises dans leurs opérations à l'international. Elle assure également la gestion de certaines filières économiques (tabac, viticulture) ;
- La **gestion et la perception fiscale de certaines taxes**, dont la plupart sont liées à des produits spécifiques (tabacs, alcools, produits énergétiques) ou à des moyens de transports (camions, navires).

Elle dispose d'une large gamme de moyens pour mener à bien son action, notamment :

- Un réseau de plus de 17 000 agents, répartis sur l'ensemble du territoire, en métropole, outre-mer, aux compétences diverses (administratifs, vérificateurs, auditeurs, analystes, juristes, marins, etc.),
- Des compétences juridiques étendues issues d'un code spécifique, le Code des Douanes avec en outre des capacités d'action au titre d'autres codes (code de la consommation, de la santé publique, de la propriété intellectuelle, etc.).
- Des capacités opérationnelles d'intervention et d'interception 24h sur 24, sur l'ensemble du territoire national, ainsi qu'en mer et en haute mer.

Ces atouts en font le partenaire d'autres administrations (santé, écologie, culture...), et la conduisent à exercer certaines missions régaliennes aux côtés d'autres acteurs, comme la tenue des PPF/PPA aux côtés de la DCPAF ou l'action de l'État en mer.

Ils font aussi de la douane un acteur clé dans la gestion des crises, comme au printemps 2020 durant la « crise des masques » au cours de laquelle ses attachés douaniers à l'étranger et ses agents des bureaux ont joué un rôle crucial dans l'approvisionnement du pays en masques dans un contexte d'urgence sanitaire, tout en assurant la conformité des lots importés.

Avec le transfert progressif d'ici 2024 de la majeure partie de sa mission fiscale vers la DGFIP et la direction des affaires maritimes (DAM), la douane a vocation à se rassembler, concentrer ses forces et intensifier son action autour la marchandise.

Conformément aux orientations politiques reprises dans les récentes lois ESSOC et fraude, qui promeuvent la satisfaction de l'utilisateur et le développement de la confiance tout en renforçant les capacités de contrôle et les sanctions à l'encontre des fraudeurs, la douane de demain, cohérente et renforcée, assure à la fois :

- la **facilitation** des échanges, incluant la fonction d'accompagnement des entreprises et de gestion de filières ;
- la **protection** du territoire, des citoyens, des intérêts économiques et de l'environnement.

La raison d'être de la douane est la circulation des marchandises : lorsque les marchandises circulent et franchissent une frontière, la douane organise leur passage, leur mise sous contrôle, les taxe, vérifie leur conformité, prélève des échantillons à des fins d'analyse, et élabore les statistiques d'importation et d'exportation. Plus généralement à la circulation sur le territoire, elle est présente partout où cela est pertinent pour faciliter les flux licites et intercepter ceux illicites.

Ces deux missions, la facilitation et la protection, sont les deux facettes complémentaires de ce même objet : la marchandise.

## **II – La mission de facilitation répond à de nouveaux enjeux**

### La préparation du Brexit

Pour dédouaner à compter de 2021 les marchandises transportées par les 12 000 camions qui traversent la Manche chaque jour, par ferry ou par le tunnel, la douane a recruté 700 agents et mis en place un dispositif innovant, reposant sur des déclarations d'importation anticipées et des dispositifs d'appairage entre plaques d'immatriculation des camions et déclarations en douane. Cette « frontière intelligente » garantit la réalisation de l'ensemble des formalités et des contrôles nécessaires sans pour autant provoquer d'engorgement des points de passage.

La douane répond aussi à la forte demande de conseils de la part de certaines des 100 000 entreprises qui commercent avec le Royaume-Uni, dont sans doute 40 % n'ont encore jamais commercé à l'international.

### Vers une gestion intégrée du dédouanement en frontière

Sur les frontières, la douane a un rôle central dans la gestion intégrée du dédouanement. Elle a vocation à avoir un rôle élargi sur les marchandises importées ou exportées, dans un objectif de simplification et de fluidité des procédures pour les importateurs.

La préparation du Brexit a permis d'expérimenter depuis quelques mois à Dunkerque l'exercice par la DGDDI des missions qui relèvent de la DGCCRF en matière de contrôles sanitaires (contrôles renforcés, mesures d'urgence, matériaux en contact avec les denrées alimentaires), certification bio des produits alimentaires d'origine non animale, et contrôle des normes de commercialisation des fruits et légumes.

Ce dispositif s'applique aujourd'hui aux flux tiers arrivant à Dunkerque, et s'appliquera dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain aux flux britanniques. Un bilan sera tiré, dans la perspective d'une prise en charge progressive de ces contrôles sur l'ensemble des points d'entrée, portuaires ou aéroportuaires, où cela s'avère pertinent.

### Un investissement accru dans la logistique et l'attractivité des points d'entrée français

Le plan de performance de la logistique en France présenté en septembre 2019 confie à la douane la mise en place du point de contact unique portuaire pour la gestion des formalités et l'exécution des contrôles de marchandises aux frontières, notamment pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires, ainsi que la création de la plateforme numérique FRANCE SESAME, qui tracera ses contrôles. Cette plateforme sera développée en partenariat étroit avec les administrations et les acteurs privés impliqués et contribuera au plan de relance de l'économie française.

### Tirer profit des déclarations en douane liées au e-commerce

Le développement du e-commerce entraîne une augmentation régulière du nombre de colis importés et une réorganisation des chaînes logistiques. Dans ce contexte, la mise en œuvre du paquet TVA e-commerce au 1<sup>er</sup> juillet 2021, avec la déclaration électronique obligatoire pour l'ensemble des envois et leur taxation au premier euro représentent un fort enjeu d'évolution de notre système d'information et d'adaptation de nos process et méthodes de travail pour garantir la fluidité des procédures de dédouanement, des contrôles et participer ainsi à compétitivité logistique de la France.

### Les missions de régulation des filières tabac et viticole et de gestion et contrôle des contributions indirectes.

Le recentrage sur la marchandise et sa composante économique inclut légitimement la gestion et le contrôle des contributions indirectes et des filières économiques du tabac et de la viticulture. La connaissance et le contrôle régulier de ces filières à fort enjeu fiscal et fortement impactées par la contrebande est un atout majeur dans les missions de protection et de lutte contre la fraude. La régulation de filières s'inscrit donc dans la complémentarité de la douane entre la facilitation et la protection.

Dans son rapport de septembre 2020 « La DGDDI, exercice 2013-2019, un recentrage nécessaire », la Cour des comptes recommande le transfert au ministère de l'agriculture et aux

organismes professionnels concernés du suivi économique de la filière viticole. Elle avait aussi envisagé de préconiser le transfert de la gestion des buralistes à une autre direction du ministère.

Répondant à cette recommandation, le Premier ministre a écrit « La Cour préconise également le transfert des missions d'accompagnement des filières économiques (viticulture, buralistes). Un tel transfert ne semble pas pertinent en raison, d'une part des liens tissés avec les interprofessions viticoles en termes d'outils, de gestion, et de contrôle, la douane étant par ailleurs le seul réseau de proximité avec les viticulteurs et, d'autre part, d'une perte de vision globale sur la gestion des buralistes. »

### III – Les priorités de la mission de protection

#### Un besoin toujours plus fort de protection du territoire et des citoyens

Les évolutions de l'environnement économique, politique et sécuritaire incitent la douane à renforcer son action pour la protection du territoire et des citoyens. La douane recherche et saisit les marchandises prohibées dont le trafic finance des réseaux criminels. Elle démantèle les filières de fraude. Cette mission porte sur un vaste panel de marchandises prohibées ou fortement réglementées (stupéfiants, tabacs, armes, contrefaçons, dopants, déchets, biens culturels, espèces animales et végétales protégées, flux irréguliers de capitaux). Elle s'exerce aussi bien à la frontière qu'à l'intérieur du territoire. Son efficacité résulte de l'articulation entre le renseignement, l'analyse de risque, les techniques de ciblage et les capacités opérationnelles.

Sur le plan sécuritaire, la menace terroriste toujours présente, l'augmentation de la criminalité transfrontière, les mouvements migratoires et le renforcement des trafics notamment liés aux zones d'instabilité toujours plus nombreuses dans le monde sont autant de facteurs qui créent le besoin de renforcer les forces en présence aux frontières et sur le territoire afin de protéger les citoyens.

L'attention portée aux enjeux environnementaux, encore renforcée par la crise sanitaire, crée aussi de nouvelles attentes et missions pour lesquelles la douane a un rôle majeur par sa présence aux frontières et sa connaissance des flux de marchandises.

L'élargissement du cadre de la mission Frontex de la surveillance des flux de personnes à la surveillance des flux de marchandises illicites aux frontières extérieures de l'Union rend la douane particulièrement pertinente pour soutenir la mission européenne et participer à la constitution de ce corps armé.

#### Un investissement accru dans la protection du consommateur

La Douane, police de la marchandise, assure un continuum de sécurité, aux frontières comme à l'intérieur du territoire. Elle permet que l'ensemble des produits présents sur le sol français fassent l'objet du même niveau de contrôle, qu'ils aient été importés en France directement ou via un autre pays européen.

Pour garantir un niveau plus élevé de protection du consommateur, la douane vérifiera la conformité aux normes des produits importés par d'autres États membres. Ce besoin de renforcer la protection du consommateur français aux frontières mais aussi à l'intérieur du territoire prend une nouvelle ampleur avec le Brexit (passage par l'Irlande du nord et l'Irlande) et le développement des nouvelles routes logistiques comme les liaisons ferroviaires directes entre la Chine et l'est de l'Europe.

#### Et dans le contrôle du e-commerce

Le développement du e-commerce impose de sécuriser les ressources fiscales, de protéger le consommateur et de garantir l'équité d'une part entre les e-commerçants français et certains e-commerçants étrangers peu scrupuleux, et d'autre part entre le commerce physique de détail et le commerce en ligne.

À la frontière, la douane est déjà présente dans l'ensemble des centres de dédouanement des colis postaux et de fret express. L'objectif est désormais de sécuriser les perceptions douanières, d'intensifier les contrôles relevant de la protection du consommateur et de mieux lutter contre les trafics grâce à de nouveaux processus de contrôle et de nouveaux outils de ciblage.

Les millions d'envois liés au e-commerce et les forts potentiels de fraude ou de non-conformité des produits importés du commerce en ligne justifient le développement d'un dispositif douanier de défense en profondeur, comportant l'identification de flux à risque et la réalisation de contrôles dans les circuits logistiques et dans les entrepôts de stockage des grands acteurs de la vente en ligne, avant la livraison des colis au client final. Outre la recherche de marchandises prohibées, le

contrôle des normes dans une optique de protection du consommateur sera fortement renforcé, en concertation et en complémentarité avec la DGCCRF.

#### Une contribution assumée au contrôle migratoire

La douane étant présente aux frontières tierces pour exercer le contrôle douanier des marchandises transportées par les voyageurs aériens, maritimes ou ferroviaires, elle est légitime et pertinente pour assurer le contrôle migratoire à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen, sans pour autant qu'une mission n'exerce un effet d'éviction sur l'autre.

Aujourd'hui, la répartition des PPF/PPA entre DCPAF et DGDDI est fonction de multiples critères, dont celui du seuil de trafic passagers. Dans une logique d'optimisation de la présence de l'État dans les territoires, elle pourra évoluer afin de conforter le rôle de la douane dans l'exercice de la mission migratoire tout en l'articulant avec la mission de surveillance douanière du territoire.

#### **IV – Des conditions d'exercice des missions et des conditions de travail qui doivent évoluer**

L'ambition de rassemblement de la douane autour de la marchandise, avec une intensification des missions de facilitation et de protection, est aussi une ambition d'amélioration des conditions d'exercice de ces missions et des conditions de travail en général. Ces améliorations doivent être perceptibles par chaque douanier, qu'il exerce des missions opérationnelles ou de soutien. Il s'agit notamment de mettre en œuvre :

- Des outils de communication plus performants : l'application AGnet, déployée sur les téléphones portables des agents de la surveillance, est un outil de communication multicanal (voix, images, vidéos, documents, à deux ou en groupe), sécurisé, qui permet une supervision par le CODT et ainsi une mise en sécurité des agents. Le pilote en cours dans 19 brigades vise à tester son utilisation sur le terrain par l'ensemble des publics (motards, équipes maître-chien, etc.) dans l'ensemble des situations ;
- Des équipements et des outils de travail en mobilité, c'est-à-dire sur les lieux de contrôle : il s'agira d'examiner comment donner aux agents l'accès, via le téléphone portable ou des tablettes, à certains téléservices « métiers » ou à des outils (consultation de fichiers, outils de rédaction des PV, etc.) ;
- L'acquisition ou le renouvellement d'équipements lourds, notamment de détection : scanners fixes ou mobiles, LAPI... Au niveau central, l'acquisition de ces équipements sera pilotée de manière collégiale dans un comité des investissements ;
- Un habillement plus adapté : la gestion du carnet à points a été modernisée et de nouveaux éléments d'uniforme sont expérimentés ;
- Des outils ou applications innovantes reposant sur le traitement des données : la douane fait l'acquisition des outils les plus performants disponibles sur le marché pour gérer et tirer parti des millions de données qui figurent dans les systèmes d'information de la douane. Ces données, que des opérateurs ont adressées (déclarations en douane...) ou que des agents ont saisi (dossiers SILCF ou BANACO, rapports Mathieu...) restent aujourd'hui largement sous-exploitées. Un vaste programme de valorisation de ces données est lancé, pour offrir à tous de nouveaux outils (vision à 360° des opérations douanières des entreprises pour les PAE ; aide au ciblage et à la décision de contrôle pour les meilleurs écrans dans les bureaux de douane ; techniques comme le webscraping pour le SARC ou la DNRED ; simulateur de mutations pour tous les agents).

Ces programmes d'équipement et d'investissement sont tous conçus pour améliorer les conditions d'exercice des missions et les conditions de travail des agents. Ils doivent contribuer à construire une douane à l'état de l'art.

La douane engage cette démarche de modernisation visant à la rendre plus forte, reconnue, réactive, centrée sur ses missions, ses usagers, ses agents, et la fierté d'être douanier.