



Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la feuille fédérale fait foi.

Berne, [date]

Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 18.3386
de la Commission de politique de sécurité
du Conseil national
du 14 mai 2018

Table des matières

Résumé

Liste des abréviations

1	Mandat	5
2	Programme DaziT et développement de l'AFD	5
2.1	Généralités.....	5
2.2	Réduction possible des effectifs de l'AFD	6
3	Transformation de l'AFD en OFDF	6
3.1	Profils professionnels en vigueur jusqu'ici	6
3.2	Nouveau profil professionnel	7
3.3	Flexibilité opérationnelle.....	8
3.4	Accroissement de l'efficacité	9
4	Remarques finales.....	10

Résumé

Le postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?», de la Commission de politique de sécurité du Conseil national, charge le Conseil fédéral d'élaborer une proposition exposant comment les postes supprimés dans le cadre du programme de transformation DaziT peuvent être transférés au Corps des gardes-frontière (Cgfr). Les réductions de postes opérées doivent être comparées au renforcement des effectifs du Cgfr par année.

Le postulat précise que depuis 2007, les passages aux frontières ont doublé (plus 100 %) à certains endroits tandis que, dans le même temps, les effectifs du Cgfr n'ont augmenté que de 3 %, ce qui a eu des répercussions sur le nombre et la qualité des contrôles à la frontière. Il ajoute qu'il convient donc de déterminer si, et comment, les postes supprimés au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD) d'ici à 2026 peuvent être transférés au Cgfr en vue de renforcer ses effectifs et invite le Conseil fédéral à présenter une proposition.

Le programme de transformation et de numérisation DaziT vise à simplifier les processus et à numériser efficacement l'AFD sur cette base. Cette transformation accroîtra l'efficacité, libérant ainsi des ressources. Vu les priorités futures, les progrès de la numérisation et la nécessité croissante de flexibilité en matière d'affectation du personnel, la répartition des tâches entre le Cgfr et la Douane doit être revue, afin de permettre la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de contrôle à 360° (marchandises, personnes, moyen de transport). Il faut aussi offrir aux collaborateurs et collaboratrices une formation et un perfectionnement les préparant à l'évolution des besoins et à une activité professionnelle plus polyvalente. Dans ce contexte et comme déjà mentionné dans sa réponse au présent postulat, le Conseil fédéral estime qu'il ne faut pas consacrer exclusivement au Cgfr les ressources libérées à l'AFD, mais bien prévoir une planification générale à long terme s'inscrivant dans une stratégie globale relative à l'activité de contrôle.

Au lieu de réduire les effectifs dans un domaine de compétence de l'AFD pour les augmenter dans un autre, il faut créer les conditions requises pour améliorer la flexibilité en matière d'affectation du personnel au sein de l'AFD. À cet effet, il est prévu que l'AFD ne forme plus séparément des experts et expertes de douane et des gardes-frontière, mais mise sur le nouveau profil professionnel de «spécialiste en douane et sécurité des frontières». Ces collaborateurs et collaboratrices possèdent des connaissances de base dans les domaines de contrôle «marchandises», «personnes» et «moyens de transport», et se spécialisent dans un de ces trois domaines. Plus polyvalents, ils peuvent être affectés en fonction des besoins, et l'objectif est donc atteint.

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AFD	Administration fédérale des douanes (jusqu'au 31 décembre 2021)
ALAD	Actes législatifs autres que douaniers
Cgfr	Corps des gardes-frontière de l'Administration fédérale des douanes
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
DaziT	Programme de transformation visant la modernisation et la numérisation de l'AFD
FF	Feuille fédérale
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
OD	Ordonnance du 1 ^{er} novembre 2006 sur les douanes (RS 631.1)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (à partir du 1 ^{er} janvier 2022)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

1 Mandat

Le présent rapport est rédigé en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la Commission de politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) du 14 mai 2018. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'élaborer une proposition exposant comment les postes supprimés dans le cadre du programme de transformation DaziT peuvent être transférés au Corps des gardes-frontière (Cgfr). Les réductions de postes opérées doivent être comparées au renforcement des effectifs du Cgfr par année.

Le texte du postulat est le suivant:

«Au travers du programme de transformation DaziT, l'Administration fédérale des douanes (AFD) va entrer, d'ici 2026, dans l'ère numérique. Il s'agit maintenant de déterminer quelles seront les réductions de personnel que ce changement, et l'accroissement de l'efficacité qui en découle, impliquent par an, jusqu'à 2026. Le Conseil fédéral est par conséquent chargé d'élaborer une proposition exposant comment les postes ainsi supprimés, ou une partie de ces postes, peuvent être transférés au Cgfr afin de renforcer ses effectifs, et d'en faire rapport au Parlement d'ici au printemps 2019. Les réductions de postes opérées au sein de l'AFD au travers du programme DaziT doivent être comparées au renforcement des effectifs du Cgfr par année.»

La demande est justifiée comme suit:

«Depuis 2007, les passages aux frontières ont doublé (plus 100 pour cent) à certains endroits. Dans le même temps, les effectifs du Cgfr ont, eux, augmenté de 3 pour cent, ce qui a eu, cela va sans dire, des répercussions sur le nombre et la qualité des contrôles à la frontière. Il convient maintenant de déterminer si, et comment, les postes supprimés au sein de l'Administration des douanes (AFD) d'ici à 2026 peuvent être transférés au Cgfr en vue du renforcement de ses effectifs. Le Conseil fédéral est invité à présenter une proposition.»

Dans son avis du 1^{er} juin 2018, le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat pour les motifs suivants:

Le programme de transformation et de numérisation DaziT vise à simplifier les processus et à numériser efficacement l'AFD sur cette base. Cette transformation accroîtra l'efficacité, libérant ainsi des ressources. Vu les priorités futures, les progrès de la numérisation et la nécessité croissante de flexibilité en matière d'affectation du personnel, la répartition des tâches entre le Cgfr et la Douane doit être revue. Il faut aussi offrir aux collaborateurs et collaboratrices une formation et un perfectionnement les préparant à l'évolution des besoins et à une activité professionnelle plus polyvalente. Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime qu'il ne faut pas consacrer exclusivement au Cgfr les ressources libérées à l'AFD, mais bien prévoir une planification générale à long terme s'inscrivant dans une stratégie globale relative à l'activité de contrôle.

Le postulat a été adopté par le Conseil national le 27 septembre 2018.

2 Programme DaziT et développement de l'AFD

2.1 Généralités

Lancé le 1^{er} janvier 2018, le programme de transformation et de numérisation DaziT de l'AFD fait pleinement entrer cette dernière dans l'ère numérique. Il porte non seulement sur la simplification des processus, mais aussi sur l'optimisation du paysage informatique de l'AFD. En

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

outre, sous le nouveau nom d'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), l'AFD adapte son organisation aux nouvelles exigences, afin de pouvoir continuer à assumer son mandat dans un environnement en pleine mutation. Le Conseil fédéral a pris connaissance des jalons du développement de l'AFD lors de sa séance du 10 avril 2019. Il a chargé le DFF d'ajouter la structure organisationnelle prévue ainsi que le renoncement à la mention du Corps des gardes-frontière (Cgfr) comme unité organisationnelle au projet de consultation sur la révision de la loi sur les douanes. La réorganisation proposée dans le projet de message est centrée sur un nouveau profil professionnel unique fondé sur le principe du contrôle à 360°, qui porte sur les marchandises, les personnes et les moyens de transport.

Le programme DaziT augmente l'efficacité au sein de l'AFD. La numérisation des processus et la simplification des opérations se poursuivent avec l'introduction d'applications conviviales pour les contrôles mobiles. Déchargés de tâches de routine, les collaborateurs et collaboratrices pourront se consacrer à des tâches de sécurité et certains postes pourront être supprimés. La meilleure disponibilité des données et l'extension de l'analyse des données permettront des contrôles encore plus ciblés et efficaces, et les forces de contrôle de l'AFD profiteront d'instruments informatiques modernes.

2.2 Réduction possible des effectifs de l'AFD

Comme indiqué dans son message relatif au programme DaziT (FF 2017 1639), le Conseil fédéral table, vu les projets comparables menés en Suisse et à l'étranger, sur une baisse de la charge administrative de l'ordre de 20 %. Quelque 1500 équivalents plein temps étant touchés par le programme DaziT, celui-ci devrait permettre d'économiser 300 postes environ ou d'affecter ces ressources à d'autres tâches.

Il est encore trop tôt pour chiffrer précisément les économies possibles et fixer un calendrier. Les premières économies ne pouvant être réalisées qu'à partir de 2023 au plus tôt, grâce à la l'introduction du nouveau système de trafic des marchandises (Passar), la mise en œuvre complète du potentiel d'économies ne pourra pas être achevée d'ici à 2026. L'AFD élaborera une première planification plus précise d'ici fin 2021 et en discutera avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Office fédéral du personnel (OFPER) au début de 2022. Le Conseil fédéral et le Parlement sont également régulièrement informés de l'état d'avancement du programme DaziT et du développement de l'AFD, et se verront donc également présenter les résultats de cette planification dès qu'elle aura été finalisée.

3 Transformation de l'AFD en OFDF

Le développement de l'AFD est conçu de manière à permettre à celle-ci de réagir de manière flexible aux changements de l'environnement. Pour que l'AFD puisse relever les défis à venir et garantir une affectation flexible du personnel, ses collaborateurs et collaboratrices doivent bénéficier d'une formation aussi large que possible.

3.1 Profils professionnels existants

Jusqu'ici, l'AFD comptait deux filières de formation, débouchant d'une part sur le profil d'expert de douane, pour le contrôle du trafic des marchandises de commerce, et d'autre part sur celui de garde-frontière, pour le contrôle de la circulation des personnes. Le contrôle des moyens de transport était assuré par les deux professions.

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

Cette forme d'organisation n'est pas sans conséquence, par exemple:

- en cas de situation particulière (par ex. flux migratoire, COVID-19) exigeant un renforcement des contrôles, l'AFD ne peut s'appuyer que sur une partie de son personnel et doit procéder à des transferts d'effectifs d'autres régions de Suisse;
- un collaborateur ou une collaboratrice n'est jamais en mesure de couvrir l'éventail complet des contrôles;
- seuls¹, les experts de douane peuvent uniquement effectuer des contrôles statiques sur les emplacements officiels, étant donné qu'ils ne sont pas armés (hors cas visés à l'art. 228 OD).

La numérisation, conséquence du programme de numérisation DaziT, représente un autre défi. Il est prévu que les véhicules ne devront à l'avenir plus s'arrêter à la frontière qu'en cas de contrôle. Les arrêts pour des formalités administratives appartiendront au passé. Le personnel de l'AFD doit par conséquent pouvoir être affecté de manière plus flexible.

3.2 Nouveau profil professionnel

Depuis le 2 août 2021, l'AFD forme des spécialistes en douane et sécurité des frontières, conformément à l'art. 235 OD. La campagne de recrutement pour ce nouveau profil professionnel a été fructueuse et a pu être arrêtée prématurément.

Le nouveau profil professionnel est fondé sur le principe du contrôle à 360°, qui porte sur les marchandises, les personnes et les moyens de transport. Concrètement:

- le contrôle de base des personnes, des marchandises et des moyens de transport est uniforme et standardisé;
- le contrôle est effectué sans contraintes liées au mode de transport et est identique dans le trafic des marchandises privées et dans celui des marchandises de commerce;
- l'ensemble du personnel opérationnel de l'AFD est en mesure d'effectuer des contrôles de base des personnes, des marchandises et des moyens de transport, ainsi que d'exécuter des tâches plus poussées dans un de ces trois domaines au moins;
- les collaborateurs et collaboratrices peuvent liquider la plupart des cas de manière autonome, mais savent quand ils doivent faire appel à des spécialistes;
- pour des raisons d'efficacité et d'efficacités, les contrôles sont largement automatisés et soutenus par des moyens techniques.

¹ Autrement dit, lors des contrôles mobiles, ils sont intégrés au dispositif de contrôle, tandis que le dispositif de sécurité est assuré par les membres du Cgfr.

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

Le graphique suivant illustre le nouveau profil professionnel:

	Personnes	Marchandises	Moyens de transport
Expert			
Spécialiste			
Base			

Tous les spécialistes en douane et sécurité des frontières suivent une formation de base dans les trois domaines de contrôle «marchandises», «personnes» et «moyens de transport», et sont ainsi capables d'effectuer un contrôle à 360° de manière autonome. Ils doivent en outre suivre une spécialisation dans un de ces domaines. Celle-ci s'avère utile lorsqu'un contrôle nécessite des connaissances plus poussées que celles transmises lors de la formation de base. Le choix du domaine de spécialisation se fonde sur les aptitudes individuelles et sur les besoins de l'AFD. Les collaborateurs et collaboratrices peuvent se spécialiser dans plusieurs domaines de contrôle et ont par ailleurs la possibilité d'approfondir davantage leurs connaissances d'un domaine pour devenir experts en la matière. La combinaison de la formation de base avec la spécialisation "marchandises", par exemple, correspond aux exigences actuelles pour un spécialiste en douane. Cela permet de conserver les connaissances des experts.

La nouvelle formation de base dure 18 mois, au terme desquels les collaborateurs et collaboratrices obtiennent un certificat et sont assermentés (art. 91a LD). La spécialisation dure six mois et est couronnée par un brevet fédéral.

Il est prévu de dispenser des cours de perfectionnement au personnel actuel de l'AFD à partir de 2022. La durée et le genre de formation dépendront des connaissances préalables et de la formation suivie jusqu'ici. L'AFD estime qu'il faudra cinq ans pour assurer le passage de la majorité des effectifs au nouveau profil professionnel. La question de l'armement a soulevé des questions parmi le personnel ainsi que plusieurs d'interpellations parlementaires, que l'AFD prend très au sérieux. Cette question fait l'objet d'une grande attention dans le cadre de la formation du personnel actuel, et des solutions individuelles sont recherchées pour ceux qui ne souhaitent pas porter une arme, même exclusivement pour leur propre défense.

3.3 Flexibilité opérationnelle

Sur les quelque 3470 collaborateurs et collaboratrices formant le personnel opérationnel de l'AFD, 2008 sont membres du Cgfr et assurent donc le contrôle de la circulation des personnes, 1356 appartiennent à la Douane et sont responsables du trafic des marchandises (de commerce), et 106 sont des aspirants et aspirantes en formation.

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

La nouvelle formation de base unique doit permettre à l'AFD d'affecter ses collaborateurs et collaboratrices de manière flexible et adaptée à la situation. Les effectifs pourront être affectés aux trois domaines de contrôle. Le travail accompli pendant la pandémie de COVID-19 a montré que l'AFD est sur la bonne voie avec sa réorganisation.

Afin de lutter contre la propagation du coronavirus, des contrôles systématiques ont été réintroduits le 17 mars 2020 aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Pour que ces contrôles puissent être effectués aux points de passage terrestres avec l'Allemagne, la France, l'Autriche et l'Italie, il a fallu fermer 130 petits postes frontières et canaliser le trafic frontalier vers des postes plus importants. Les quelque 1900 autres points de passage ont été bloqués et/ou surveillés. La surveillance a été exercée par le personnel de l'AFD (Cgfr) et par des membres de l'armée².

Afin de maintenir ouverts un maximum de postes frontières tout en mettant en œuvre les directives du Conseil fédéral sur l'entrée en Suisse, l'AFD a dû affecter le plus de personnes possible à ces contrôles. Dans le même temps, il a fallu garantir le traitement du trafic des marchandises (importation, exportation et transit).

Grâce aux travaux déjà réalisés dans le cadre de son développement, l'AFD a pu compter dans cette situation spéciale sur 380 collaborateurs et collaboratrices de la Douane. Ceux-ci ont été intégrés au dispositif de contrôle, mais, faute de formation adéquate, pas au dispositif de sécurité (vois aussi note de bas de page 1).

La situation en lien avec le COVID-19 a confirmé que l'AFD était stratégiquement sur la bonne voie avec sa numérisation et son développement. L'engagement en commun de collaborateurs et collaboratrices des deux professions a montré qu'il était possible de mettre en œuvre la réorganisation et que l'approche adoptée fonctionne en pratique.

3.4 Accroissement de l'efficacité

Le programme DaziT est l'élément clé de la transformation globale de l'AFD. Dans ce cadre, les processus de perception des droits de douane et des redevances ainsi que les activités de contrôle et de sécurité de l'AFD sont simplifiés, harmonisés et numérisés de bout en bout. Tous les domaines de l'organisation sont soumis à un examen critique et optimisés: la stratégie, les processus, l'organisation structurelle, l'infrastructure, les outils de travail, les profils professionnels, les bases légales, etc.

La numérisation et l'automatisation des processus de travail libèrent des effectifs du travail de routine en faveur de contrôles plus ciblés et plus fréquents, ce qui permet d'améliorer la sécurité de la population, de l'économie et de l'État.

Les exemples suivants illustrent les mesures d'accroissement de l'efficacité réalisées ou planifiées:

– Lutte contre la contrebande de viande

Les conséquences de DaziT sur le travail de l'AFD dans le domaine de la lutte contre la contrebande de viande sont exposées dans le rapport du Conseil fédéral du 20 janvier 2021 en réponse au postulat Dettling 17.3225 «Freiner efficacement la contrebande de viande». L'activité de contrôle de l'AFD est ajustée aux risques et assistée par des moyens techniques de surveillance. DaziT fournit notamment des instruments informatiques d'analyse de la situation, des risques et des données. Une analyse poussée des réseaux,

² L'appui a été autorisé sur la base de l'ordonnance du 3 septembre 1997 sur le recours à la troupe pour assurer le service de police frontière (RS 513.72).

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

en particulier, contribue à la découverte de réseaux professionnels de contrebande. Le rapport montre également qu'il est plus pertinent de miser sur des effectifs polyvalents dont l'affectation est adaptée en fonction de la situation que de renforcer les effectifs dans un seul domaine (ici celui de la lutte contre la contrebande de viande).

– Actes législatifs autres que douaniers (ALAD)

À l'heure actuelle, l'AFD exécute des centaines de mesures différentes dans une bonne centaine de domaines régis par des ALAD. Régliées de manière hétérogène, les tâches et responsabilités de l'AFD relevant d'ALAD engendrent des charges et des besoins en ressources inégaux. Il existe un décalage entre les ressources humaines disponibles pour l'activité de contrôle et les attentes envers les prestations de l'AFD.

Avec DaziT, les formalités seront simplifiées et numérisées de bout en bout dans tous les domaines de compétence de l'AFD. L'AFD est en train d'améliorer le rendement et l'efficacité de l'exécution des ALAD et de renforcer son activité de contrôle. Les mesures correspondantes sont exposées dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2019 en réponse au postulat 17.3361 «Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités» de la Commission des finances du Conseil national.

– BorderTicket

Un des objectifs de DaziT est de permettre aux véhicules de passer la frontière sans s'arrêter grâce à une procédure numérique automatisée. Avec la solution BorderTicket, le dédouanement auprès des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés sera entièrement automatisé dans le trafic routier. Les véhicules ne devront plus s'arrêter qu'en cas de contrôle. Le personnel de l'AFD sera ainsi déchargé de tâches administratives, ce qui libérera des ressources.

– QuickZoll

QuickZoll est l'application officielle de dédouanement de l'AFD pour le trafic touristique privé. Avec QuickZoll, les particuliers peuvent déclarer entièrement par voie électronique, en tout temps et de partout, les marchandises acquises à l'étranger et importées en Suisse, et acquitter directement les redevances. Le personnel de l'AFD est ainsi déchargé de tâches administratives, ce qui libère des ressources.

Les possibilités d'accroissement de l'efficacité sont nombreuses. Dans le cadre de DaziT, elles font l'objet d'une évaluation constante et sont mises en œuvre dans la mesure du possible. Les ressources ainsi libérées peuvent être consacrées à d'importantes tâches de contrôle ainsi qu'en parties supprimées.

4 Remarques finales

La CPS-N souhaite que l'accroissement de l'efficacité découlant de DaziT ne se traduise pas par des réductions de postes, mais que les postes concernés soient au moins en partie transférés au Cgfr. Une telle approche présenterait l'inconvénient de consolider les cloisonnements organisationnels actuels, de sorte que les effectifs ne pourraient pas être mis à la disposition de la Douane si elle devait avoir besoin de personnel supplémentaire.

Le Conseil fédéral estime par conséquent que l'objectif fondamental de la CPS-N doit être concrétisé d'une autre manière. Au lieu de réduire les effectifs dans un domaine de compétence de l'AFD pour les augmenter dans un autre, il faut créer les conditions requises pour améliorer la flexibilité en matière d'affectation du personnel au sein de l'AFD. À cet effet, l'AFD

Rapport en réponse au postulat 18.3386 «Les effectifs du Corps des gardes-frontière peuvent-ils bénéficier des postes qui seront supprimés au travers du programme DaziT d'ici 2026?» de la CPS-N

ne formera plus séparément des experts et expertes de douane et des gardes-frontière, mais mettra sur le nouveau profil professionnel de «spécialiste en douane et sécurité des frontières». Ces collaborateurs et collaboratrices possèdent des connaissances de base dans les domaines de contrôle «marchandises», «personnes» et «moyens de transport», et sont ainsi capables de mener un contrôle à 360° de manière autonome. De plus, il est prévu que ces collaborateurs se spécialisent en outre dans un des trois domaines de contrôle. Plus polyvalents, ils peuvent être affectés en fonction des besoins, et l'objectif est donc atteint.

Par ailleurs, les accroissements de l'efficacité exposés dans le message relatif au programme de numérisation et de transformation DaziT continuent d'être réalisés. Les nombreuses possibilités font l'objet d'une évaluation constante et sont mises en œuvre dans la mesure du possible.