

**Isabelle Braun-Lemaire**

Le 27 janvier 2021

Directrice générale des Douanes

**Marie-Anne BARBAT-LAYANI**

Secrétaire générale

Ministère de l'économie, des finances et de la relance

- Objet :** Avis conforme positif - Projet « 3D » (Développement de la Donnée en Douane)
- Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique
- Réf :**
- Courrier et dossier de saisine référence DSI/2020/12/4066, reçu par mail le 24 décembre 2020 et accusé réception le 28 décembre 2020.

En application de l'article 3 du décret cité en référence, vous m'avez saisi le 24 décembre 2020, sur le projet 3D (Développement de la Donnée en Douane)

Le projet 3D, lancé en janvier 2020, participe à l'accélération de la transformation de la Douane en mettant l'exploitation de la donnée au cœur de l'ensemble de ses missions. Il vise à faire de la donnée un levier d'efficacité dans la réalisation des missions des douaniers, grâce auquel d'importants gains de personnel sont escomptés. A ce titre, il a bénéficié d'un financement FTAP de 18,8 M€ sur un total de 29,3 M€

Les technologies BigData, issues des sciences de la donnée et de l'intelligence artificielle, ont ouvert un nouveau champ d'exploitation de très grandes masses de données. Le projet 3D doit permettre à la Douane de s'approprier ces technologies et compétences associées pour intensifier et accélérer les actions de ciblage dans la lutte contre toutes formes de fraude. Les opérateurs bénéficieront également des fonctions d'analyse d'historiques, d'identification des flux ou d'actions atypiques en devenant plus précises.

Le projet 3D a pour objectifs le développement de cas d'usages dont les bénéficiaires sont en premier lieu les douaniers, qu'ils soient dans les fonctions métier ou support. La mise en place d'une plateforme de traitement et d'exploitation massive d'informations multi-sources (BigData) va permettre l'exploitation de l'important patrimoine de données existant à la Douane.

Pour atteindre ses objectifs, la Douane a défini une solution technique s'appuyant sur des technologies à l'état de l'art basée sur des logiciels open source (framework Hadoop2) complétés de logiciels du marché tels que Cloudera, Tableau (datavisualisation) ou Informatica (ETL d'ingestion de données). Ces choix sécurisent à la fois une capacité technique à déployer des cas d'usage à l'échelle de la Douane, puis à mutualiser ultérieurement l'infrastructure avec

celle mise en œuvre par la DGFiP (projet Datalake) reposant sur des technologies similaires. Nous avons noté que l'étude de faisabilité de cette convergence est inscrite dans la trajectoire du projet 3D.

La maîtrise de l'architecture de la plateforme et de son évolution, son maintien en conditions opérationnelles, les cas d'usages industrialisés par le projet ainsi que le développement de nouvelles fonctionnalités vont nécessiter la montée en charge du centre de compétences interne.

36 cas d'usages sont prévus sur la durée du projet (2020-2023). Nous avons noté que certains d'entre eux ont été redéfinis pour s'assurer d'être réalisables dans le délai. 12 cas d'usages sont identifiés pour 2020 comme première étape dans la transformation des processus et modes de fonctionnement des services de la Douane. 6 cas sont en cours d'industrialisation. Les cas d'usage retenus en première année doivent d'ores et déjà permettre de dégager nombre d'agents de tâches administratives répétitives pour ne garder que le cœur de leur métier. Le retour d'expérience sur ces cas d'usages permettra au projet 3D d'évoluer et d'accélérer en mettant en œuvre des cas d'usage plus impactant sur le fonctionnement de la Douane.

La gestion du changement qui doit accompagner la mise en œuvre de chaque cas d'usage est un facteur clé du succès de ce projet, à la fois pour l'acceptation des nouveaux usages mais également pour la réalisation des gains d'ETP anticipés dans la construction budgétaire. L'industrialisation des premiers cas d'usages a mis en évidence l'importance de ce processus, mais également l'effort demandé aux douaniers concernés et à la direction du projet 3D.

## Constats

En premier lieu, je tiens à souligner le sérieux du dossier qui a été transmis à mes équipes, ainsi que la transparence des discussions et des réponses apportées par vos équipes lors de la procédure d'instruction. Ces échanges sur les risques du projet ont donné lieu à des ajustements notamment dans les coûts prévisionnels du projet et l'intégration dans sa trajectoire d'un objectif de convergence vers le Datalake DGFiP.

Le projet 3D est un projet ambitieux, complexe et qui intègre une part d'innovation importante. A l'issue de cette première année d'expérimentation le projet 3D a :

- démontré sa capacité à développer les cas d'usages et à initier leur industrialisation. La gouvernance a su arbitrer et réorienter le projet lorsque cela s'est avéré nécessaire pour conserver la pertinence des cas d'usages développés au regard de la valeur métier
- fait des choix technologiques éclairés et mis en œuvre une infrastructure à même de soutenir son ambition Majoritairement basée sur des solutions Opensource et hébergée au sein des infrastructures de la Douane, ces choix permettront d'assurer la souveraineté des données et de leur traitement,
- pris conscience de l'importance de la gestion du changement pour l'adoption des nouveaux usages.

Je souhaite partager les points d'attention suivants pour la suite du projet :

1. Le nombre de cas d'usages (36) sur la durée du projet est très ambitieux. Le développement des 7 premiers cas d'usages prévus sur S1-2020 a consommé 39% du



budget de développement avec un glissement du délai de l'ordre de 3 mois. Si l'apprentissage nécessaire pour la prise en main de ces nouvelles technologies est à prendre en compte, le respect du budget du projet induit un **recentrage sur un nombre plus faible de cas d'usage**, ceux qui portent la plus forte valeur d'usage et de gains.

2. Les compétences techniques mobilisées pour le build de la solution sont détenues à 85% par les prestataires. Cette situation constitue selon notre expérience, confirmée par la Cour des Comptes, le signal quasi-systématique d'un projet en dérive budgétaire et calendaire, sur lequel l'administration risque de perdre la main au profit de ses prestataires. **Certaines compétences clés doivent être internalisées.** Je constate que la Douane en a pris conscience et a amorcé ce virage.
3. Certains cas d'usage vont **impliquer d'importants changements de processus métiers voir d'organisation.** Ils impliquent un effort d'accompagnement conséquent. La méthode proposée par le projet prend en compte l'impact de chaque cas d'usage sur l'organisation des services concernés et propose un plan de changement adapté à chaque complexité. Cette méthode, au plus près des cas d'usages, va demander une implication importante de l'équipe de pilotage pour garantir le bon niveau de profondeur de l'accompagnement. Cependant à ce stade :
  - seuls 0,2 ETP sont dédiés au pilotage de ce chantier primordial pour le succès du projet ce qui est insuffisant,
  - il n'y a pas de retour d'expérience concernant l'accompagnement des cas d'usages en cours d'industrialisation, donc pas d'information sur leurs impacts budgétaire et calendaire,
  - le suivi de l'efficacité de la stratégie de conduite du changement sur la réduction des ETP telle que présentée dans le dossier financier du projet FTAP (16,5M€ sur 3 ans) n'apparaît pas dans le reporting vers la direction.
4. D'autres projets de l'administration ont développé des plateformes BigData ainsi que des centres de compétences autour des mêmes technologies (Datalake de la DGFIP, Lab IA de la DINUM). Si le projet 3D a intégré une ligne budgétaire pour la réalisation d'une étude de convergence avec le Datalake de la DGFIP à compter de 2022, **le cadrage de cette étude n'est pas encore réalisé.**

## Recommandations

Au regard de ces constats, je vous invite à prendre en compte les recommandations suivantes:

1. Diminuer le nombre de cas d'usage pour se recentrer sur les plus contributeurs à l'atteinte des gains inscrits dans le contrat FTAP.
2. Mettre en œuvre le plan d'internalisation au plus tôt et pour permettre de tendre vers un ratio de ressources internes / ressources totales plus favorable (30% est un minimum). L'impact du plan et le transfert de charge (externes vers internes) doivent être chiffrés et intégrés dans le financement du projet. Les compétences particulières d'un architecte, garant de la trajectoire technologiques et de la solution globale, doivent être renforcées et mises à la disposition de la directrice de projet au plus tôt.
3. S'assurer que la démarche de conduite du changement est un sujet piloté au niveau

stratégique, et pas uniquement un cadre méthodologique. Le contrôle des plans de changement effectué par l'équipe de pilotage du projet doit :

- être assuré par une personne à temps plein, reportant à la directrice de projet dont le rôle doit rester décisionnaire sur l'application de la stratégie d'accompagnement,
  - garantir l'adaptation des actions de conduite du changement au plus près des cas d'usage en tenant compte des contraintes budgétaires et calendaires et en capitalisant sur les retours d'expérience des premières industrialisations,
  - suivre l'impact du projet sur les gains anticipés dans le dossier FTAP et s'assurer de la pérennisation de l'expérience acquise en local après les suppressions de postes.
4. Le projet 3D doit rechercher des accélérateurs auprès d'autres équipes internes (DGFIP) et/ou externes (autres ministères, Lab IA Dinum) pour du retour d'expérience et des ressources/expertises. Il doit pour cela :
- partager des retours d'expériences dès que possible, que ce soit au niveau des développements, des choix d'architecture, des évolutions de la plateforme (à titre d'exemple : la convergence HortonWorks/Cloudera en cours de cadrage à la DGFIP),
  - rechercher la mutualisation des compétences (centre de compétences inter projets),
  - viser à terme la mutualisation des infrastructures avec la DGFIP en cadrant ce projet lors des groupes de travail (objectifs recherchés, équipes mobilisées, temporalité et budget).

Compte tenu de l'engagement de vos équipes et des résultats positifs des premiers développements, je considère que les constats et recommandations précités ne sont pas d'ordre à remettre en cause la bonne atteinte des objectifs du projet.

J'émet un **avis conforme positif** pour la poursuite du projet « 3D ».

Je souhaiterais néanmoins que nous convenions d'un nouvel échange en juin 2021 afin de faire le point sur :

- l'avancement des échanges avec la DGFIP concernant le projet de convergence,
- la trajectoire financière du projet et notamment l'application du plan d'internalisation des ressources,
- le suivi des gains associés à la mise en place des cas d'usages 3D dans le cadre de la transformation des douanes.

Je vous informe que le projet intègre le « Panorama des grands projets SI de l'Etat ». Conformément au décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État, la transmission du présent avis met fin à la procédure de saisine.

  
Nadi BOU HANNA

Directeur interministériel du numérique



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

---

Copie

**Monsieur le Premier ministre**

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la secrétaire générale du gouvernement

**Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la relance**

**Monsieur le ministre délégué chargé des comptes publics**

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet
- Madame la directrice du budget

**Madame la ministre de la transformation et de la fonction publiques**

A l'attention de :

- Monsieur le directeur de cabinet